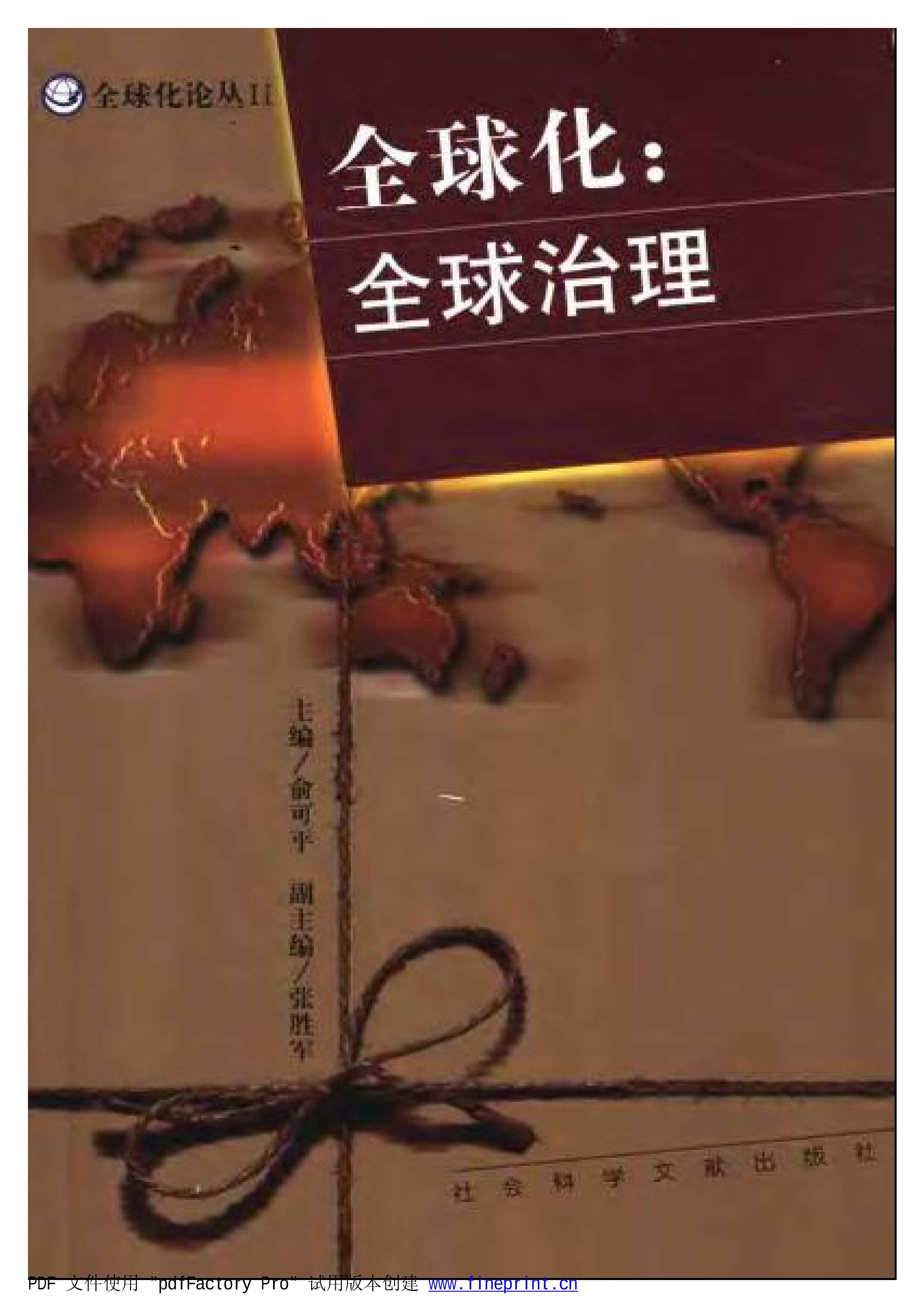

全球化论丛11
全球化：
全球治理
主编／俞可平　副主编／张胜军
社会科学文献出版社

冷战结束后，随着全球化进程的日益深入和国际政治经济格局的调整，全球治理（global governance）的问题正在日益引起国际社会的关注。它已经不是一种单纯的国际政治理论，而是目前国际政治中一个紧迫的实践问题。全球治理究竟是什么？它有哪些基本要素，全球治理兴起的原因何在，其前景如何？这些问题不仅为各国学者所关注，更为国际组织、各国政府和政治家所关注。要从理论上比较全面而深入地理解这些问题，有必要首先弄清楚治理和善治（governance and good governance）的理论，因为从一定意义上说，全球治理是国家层面的治理和善治在国际层面的延伸。

——俞可平

http://www.ssdph.com.cn



ISBN 7-80149-987-5/D·169
定 价：25.00元

全球化论丛 Ⅱ
俞可平/主编

全球化：全球治理

主　编　俞可平
副主编　张胜军

社会科学文献出版社

·全球化论丛Ⅱ·

全球化：全球治理

主　　编／俞可平
副 主 编／张胜军

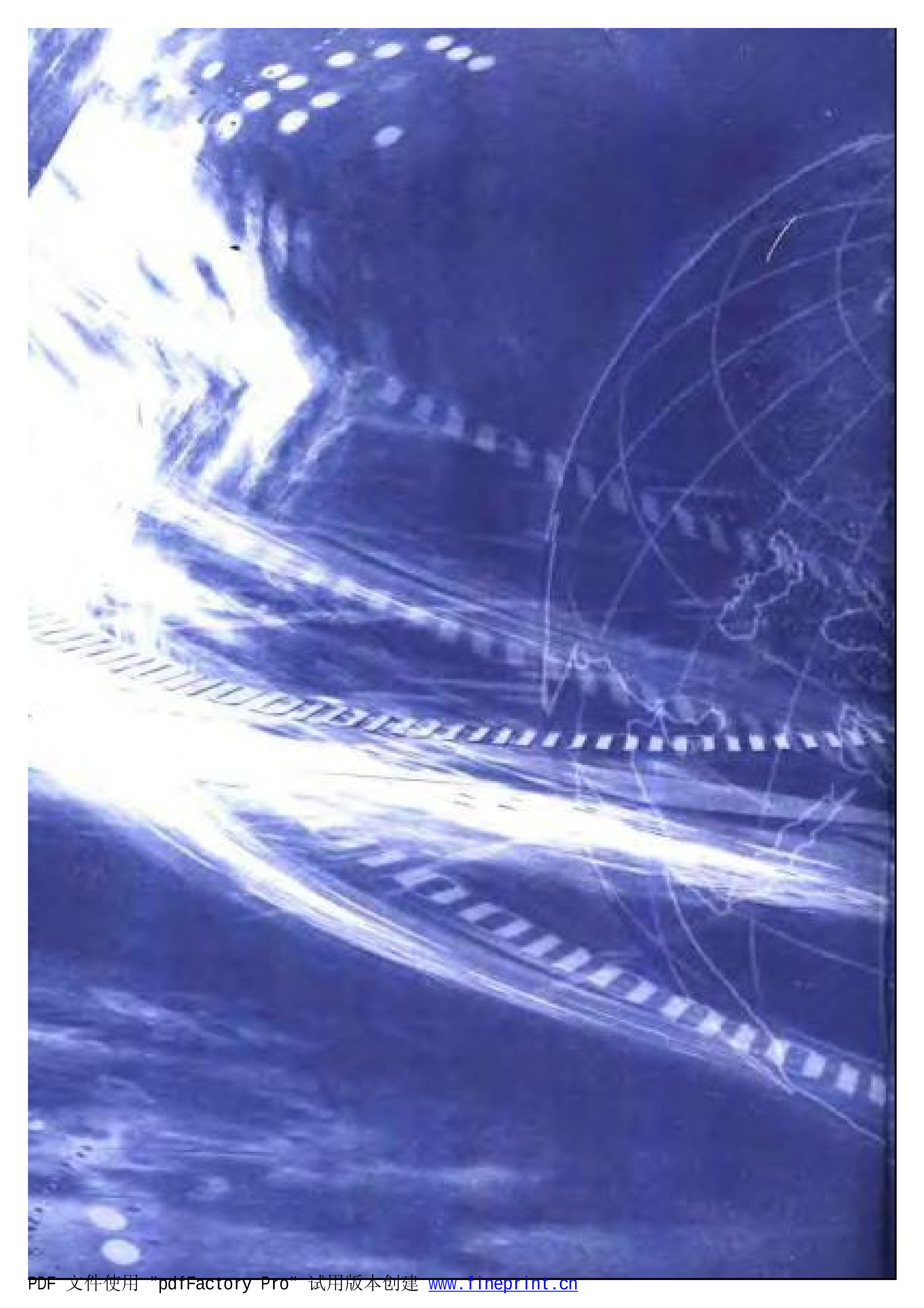
出 版 人／谢寿光
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码／100005
网　　址／http：//www．ssdph．com．cn
责任部门／编辑出版中心
　　　　　(010) 65232637
责任编辑／杨振东　宋月华
责任校对／以　兰
责任印制／同　非

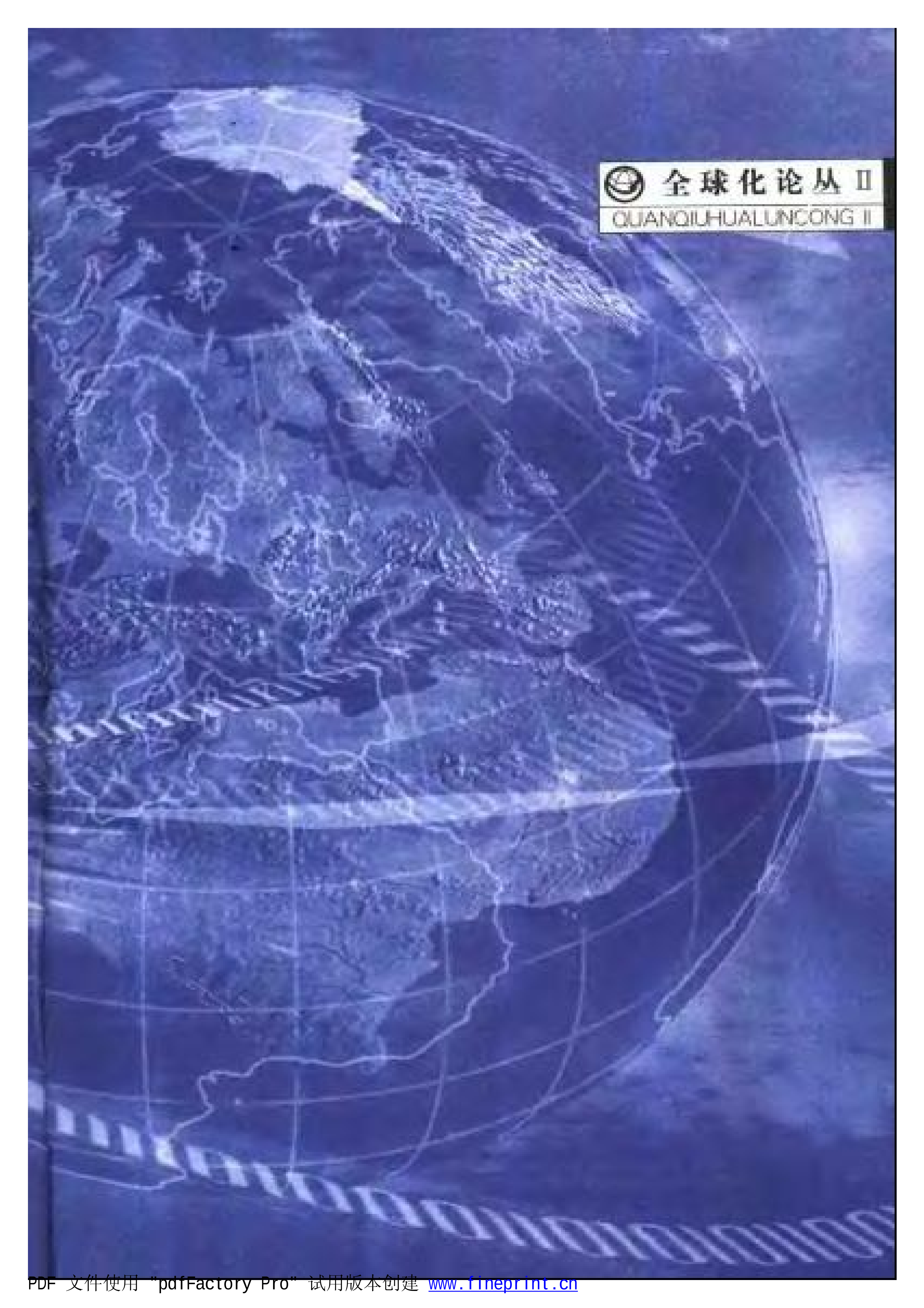
总 经 销／社会科学文献出版社发行部
　　　　　(010) 65139961　65139963
经　　销／各地书店
读者服务／客户服务中心
　　　　　(010) 65285539
法律顾问／北京建元律师事务所
排　　版／北京中文天地文化艺术有限公司
印　　刷／北京四季青印刷厂

开　　本／889×1194 毫米　1/32 开
印　　张／11.5
字　　数／266 千字
版　　次／2003 年 6 月第 1 版
印　　次／2003 年 6 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 7－80149－987－5/D·169
定　　价／25.00 元






全球化论丛 II
QUANQIUHUALUNCONG II

图书在版编目（CIP）数据

全球化：全球治理/俞可平主编. -北京：社会科学文献出版社，2003.6

（全球化论丛Ⅱ）

ISBN 7-80149-987-5

Ⅰ.全… Ⅱ.俞… Ⅲ.国际化-研究 Ⅳ.D81

中国版本图书馆CIP数据核字（2003）第021400号

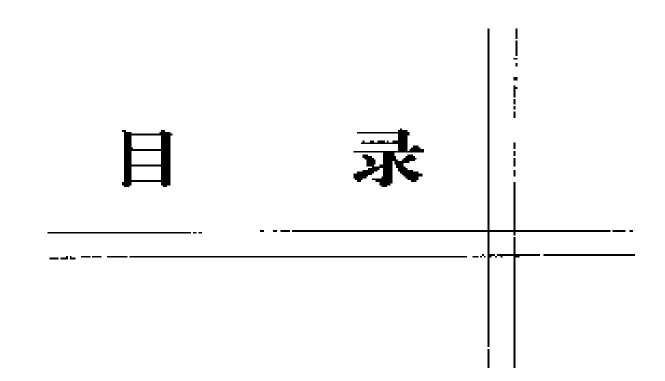
全球化论丛（Ⅱ）总序

1998年我在“全球化论丛Ⅰ”的总序中曾经指出：“全球化既是一种客观事实，也是一种发展趋势，无论承认与否，它都无情地影响着世界历史的进程，无疑也影响着中国的历史进程。”当时说这话时，理论界有一些人不但不承认全球化已经是一个客观事实，甚至连“全球化”这一概念也反对使用。现在3年时间过去了，若再有人不承认全球化的事实，反对使用这一概念，恐怕会被认为很不合时宜了。全球化对世界历史进程和中国历史进程的影响正在变得越来越深刻，这些年间国内和国际发生的各种重要事件，没有一件不与全球化相关。中国加入WTO，我们不可避免地将更深入地参与全球化进程。随着全球化对人类和对中国社会的影响的加大，我们对全球化的研究也在不断深入。坦率地说，我在主编“全球化论丛Ⅰ”时，可供选择的国内学者的研究成果并不多，所以，那套丛书大部分内容是介绍国外学者的研究成果的，而且大部分作品都是对全球化问题的一般性论述。令我欣慰的是，当现在主编这套“全球化论丛Ⅱ”时，国内关于全球化研究的文献已若汗牛充栋，许多成果都来自具体的专题研究。所以，与第一套论丛相比，此编有两个特点。其一，大部分

内容反映的是中国学者的研究成果，国外学者的作品居于次要的地位；其二，这些作品已不是泛泛而论，而是专门性的研究成果。其中的相当部分内容反映了全球化研究领域的前沿理论，如全球化与西方化的关系、全球治理与国家主权、全球化与中国的发展等等。我们期望这套论丛也能像“全球化论丛Ⅰ”那样对推动国内的全球化研究起到积极的作用。

俞可平

2001 年 7 月 6 日



目 录

全球治理引论

俞可平

冷战结束后，随着全球化进程的日益深人和国际政治经济格局的调整，全球治理（global governance）的问题正在日益引起国际社会的关注。它已经不是一种单纯的国际政治理论，而是目前国际政治中一个紧迫的实践问题。全球治理究竟是什么，它有哪些基本要素，全球治理兴起的原因何在，其前景如何？这些问题不仅为各国学者所关注，更为国际组织、各国政府和政治家所关注。要从理论上比较全面而深人地理解这些问题，有必要首先弄清楚治理和善治（governance and good governanc :）的理论。因为从一定的意义上说，全球治理是国家层面的治理和善治在国际层面的延伸。本文将分三个部分，第一部分论述治理与善治的一般理论，第二部分阐释全球治理理论的基本内容，最后一部分着重分析全球治理产生的原因并对这一理论做一简要的评估。

一

20 世纪 90 年代以来，在西方学术界，特别是在经济学、政治学和管理学领域，“治理”一词十分流行。正如研究治理问题

的专家鲍勃·杰索普（Bob Jessop）所说的那样："过去 15 年来，它在许多语境中大行其道，以致成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的'时髦词语'。"[①] "治理"概念之所以引起学者的广泛关注，主要是因为在许多学者看来，随着全球化时代的来临，人类的政治生活正在发生重大的变革，其中最引人注目的变化之一，便是人类政治过程的重心正在从统治（government）走向治理（governance），从善政（good government）走向善治（good governance），从政府的统治走向没有政府的治理（governance without government），从民族国家的政府统治走向全球治理（global governance）。因而，治理、善治和全球治理不仅引起了学者的关注，也为政治家和政治组织所关注。以克林顿、布莱尔、施罗德、若斯潘等人为代表的"第三条道路"或"新中派"明确地把"少一些统治，多一些治理"（less government，more governance）当做其新的政治目标，这一目标构成了"第三条道路"的重要内容。"施罗德把'新治理'作为目前大讨论和推行新政治的一个主导概念，其背后的含义是：国家现在已经不可能通过自己的行动解决所有问题了，要从新的角度出发，推行'新治理'，而新治理的核心是'公民社会'。国家的行动能力受到限制，这是施罗德提出新治理的基本前提"[②]。

一些重要的国际组织也纷纷发表正式报告，专门阐述治理、善治和全球治理问题。例如，世界银行 1992 年年度报告的标题就是"治理与发展"（Governance and Development），经济合作与发展组织（OECD）在 1996 年发布一份名为"促进参与式发展

---

① 鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学杂志》1999 年 2 月号。

② 张文成编《德国学者迈尔谈西欧社会民主主义的新变化与"公民社会模式"》，《国外理论动态》2000 年第 7 期。

和善治的项目评估”(Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance);联合国开发署(UNDP)1996年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”(Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division);联合国教科文组织(UNESCO)在1997年也提出了一份名为“治理与联合国教科文组织”(Governance and UNESCO)的文件;《国际社会科学杂志》1998年第3期出了一个名为“治理”(Governance)的专号。在前社会民主党国际主席、德国前总理勃兰特的倡议下,瑞典前首相卡尔森(Ingvar Carlsson)等28位国际知名人士鉴于联合国在1990~1991年海湾战争中所树立的威望,在1992年发起成立了“全球治理委员会”(the Commission on Global Governance),并且在1995年联合国成立50周年之际发表了题为《我们的全球之家》(Our Global Neighborhood)的行动纲领,目前该报告已经被翻译成15种语言在世界范围内广泛流传。该委员会在1999年再度发表了一份报告,进一步阐述公民社会和改善世界经济管理对于全球治理的重要意义。

20世纪90年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学家,对治理做出了许多新的界定。全球治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中明确指出:治理与政府统治不是同义语,它们之间有重大区别。他将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。换句话说,与政府统治相比,治理的内涵更加丰

富。它既包括政府机制，同时也包括非正式的、非政府的机制[①]。

治理理论的另一位代表人物罗茨（R.Rhodes）认为：治理意味着“统治的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同于前，或是以新的方法来统治社会”。接着，他还详细列举了六种关于治理的不同定义。这六种定义是：①作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益。②作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。③作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。④作为善治的治理，它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。⑤作为社会——控制体系的治理，它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。⑥作为自组织网络的治理，它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络[②]。

研究治理理论的另两位权威格里·斯托克（Gerry Stoker）对目前流行的各种治理概念做了一番梳理后指出，到目前为止各国学者对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点。

①治理意味着一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战，它认为政府并不是国家惟一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其

① 罗西瑙：《没有政府统治的治理》（Governance without Government: Order and Change in World Politics），第5页等，剑桥大学出版社，1995；《21世纪的治理》（Governance in the Twenty-first Century），《全球治理》杂志1995年创刊号。

② 罗茨：《新治理：没有政府的管理》（The New Governance: Governing without Government），《政治研究》1996年第154期。

行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

②治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中，存在着界线和责任方面的模糊性。它表明在现代社会，国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即各种私人部门和公民自愿性团体，后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样，国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

③治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说，致力于集体行动的组织必须依靠其他组织；为达到目的，各个组织必须交换资源、谈判共同的目标；交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

④治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理责任。

⑤治理意味着，办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术，政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导[①]。

在关于治理的各种定义中，全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员在《我们的全球之家》的研究报告中对治理做出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的

① 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年2月号。

利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也涉及私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动[①]。

从上述各种关于治理的定义中我们可以看到，治理一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。所以，治理是一种公共管理活动和公共管理过程，它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。

"治理"（governance）与"统治"（government）从词面上看似乎差别并不大，但其实际含义却有很大的不同。在不少学者眼中，区分治理与统治两个概念甚至是正确理解治理的前提条件。正如让－彼埃尔·戈丹（Jean-Pierre Gaudin）所说，"治理从头起便须区别于传统的政府统治概念"[②]。治理作为一种政治管理过程，也像政府统治一样需要权威和权力，最终目的也是为了维持正常的社会秩序，这是两者的共同之处。但两者至少有四个基本的区别。

首先，治理与统治最基本的，甚至可以说是本质性的区别就是，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关；而统

① 参见全球治理委员会：《我们的全球之家》（Our Global Neighborhood），第2～3页，牛津大学出版社，1995。

② 让－彼埃尔·戈丹：《现代的治理，昨天和今天：借重法国政府政策得以明确的几点认识》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年2月号。

治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的联合。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。治理的主要特征“不再是监督，而是合同包工；不再是中央集权，而是权力分散；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理；不再是行政部门的管理，而是根据市场原则的管理；不再是由国家‘指导’，而是由国家和私营部门合作”[①]。所以，治理是一个比政府更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但却不能没有治理。

其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威，而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。

再次，管理的范围不同。政府统治所涉及的范围就是以领土为界的民族国家，一个国家的政府统治如果超越了自己的领土，而延伸到其他国家，那就是对其他国家主权的侵犯，为国际法所不允许。人类迄今还没有产生凌驾于主权国家之上的、对各国政

① 弗朗索瓦－格扎维尔·梅理安（Francois-Xavier Merrien）：《治理问题与现代福利国家》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年2月号。

府和公民具有强制性约束力的世界政府，因而也没有世界范围内的政府统治。与此不同，治理所涉及的对象则要宽泛得多。由于治理的权威主体既可以是政府，也可以是非政府的、跨国界的民间组织，所以，治理的范围既可以是特定领土界限内的民族国家，也可以是超越国家领土界限的国际领域。

最后，权威的基础和性质不同。统治的权威主要源于政府的法规命令，治理的权威则主要源于公民的认同和共识。前者以强制为主，后者以自愿为主。即使没有多数人的认可，政府统治照样可以发挥其作用；治理则必须建立在多数人的共识和认可之上，没有多数人的同意，治理就很难发挥真正的效用。罗西瑙也特别强调治理与政府统治的这一区别，他说："更明确地说，治理是只有被多数人接受（或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受）才会生效的规则体系；然而，政府的政策即使受到普遍的反对，仍然能够付诸实施……因此，没有政府的治理是可能的，即我们可以设想这样一种规章机制：尽管它们未被赋予正式的权力，但在其活动领域内也能够有效地发挥功能"[①]。

就其直接原因而言，西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效，又看到了国家的失效。市场的失效指的是仅运用市场的手段，无法达到经济学中的帕雷托最优（Pareto optimum）。市场在限制垄断、提供公共品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、统计成本等方面存在着内在的局限，单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样，仅仅依靠国家的计划和命令等手段，也无法达到资源配置的最优

① 罗西瑙：《世界政治中的治理、秩序和变革》，载罗西瑙等编、张胜军等译《没有政府的统治》，第5页，江西人民出版社，2001。

化，最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。正是鉴于国家的失效和市场的失效，“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场/或国家协调的失败”[1]。

治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足，但治理也不可能是万能的，它也内在地存在着许多局限，它不能代替国家而享有政治强制力，它也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。事实上，有效的治理必须建立在国家和市场的基础之上，它是对国家和市场手段的补充。在社会资源配置中不仅存在国家的失效和市场的失效，也存在着治理失效的可能。用杰索普的话来说，“治理的要点在于：目标定于谈判和反思过程之中，要通过谈判和反思加以调整。就这个意义而言，治理的失败可以理解成是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争议而未能重新界定目标所致”[2]。

既然存在着治理失效的可能性，那么，如何克服治理的失效，如何使治理更加有效等问题便自然而然地摆到了学者面前。不少学者和国际组织纷纷提出了“元治理”（meta-governance）、“健全的治理”、“有效的治理”和“善治”等概念，作为对上述问题的回答。其中“良好的治理”或“善治”的理论最有影响。

自从有了国家及其政府以后，善政便成为人们所期望的理想政治管理模式，这一点古今中外概莫例外。我国古已称之的“善政”，大体相当于英语里所说的“good government”（可直译为“良好的政府”或“良好的统治”）。在中国传统政治文化中，善政的最主要意义，就是能给官员带来清明和威严的公道和廉洁，

---

① 杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年第2期。

② 杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年第2期。

各级官吏像父母一样热爱和对待自己的子民，没有私心，没有偏爱。不过，更抽象地说，善政的内容，无论在中国还是在外国，在古代还是在现代，都基本类似，一般都包括以下几个要素：严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问，只要政府存在一天，这样的善政将始终是公民对于政府的期望和理想。

但是，善政在政治理想中这种长期独占鳌头的地位，从 20 世纪 90 年代以后却在世界各国遇到了严重的挑战，与善政构成挑战的是"善治"。善治究竟意味着什么？它的本质特征是什么？它有哪些基本要素？对这些问题政治学家尚在争论之中。不过，从业已发表的文献中，我们已经能够发现一些共同的东西。

概括地说，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。一位法国的银行家说，构成善治的有以下四个要素："①公民安全得到保障，法律得到尊重，特别是这一切都须通过司法独立、亦即法治来实现；②公共机构正确而公正地管理公共开支，亦即进行有效的行政管理；③政治领导人对其行为向人民负责，亦即实行职责和责任制；④信息灵通，便于全体公民了解情况，亦即具有政治透明性"①。综合各家在善治问题上的观点，我们可以发现善治的基本要素有以下十个。

①合法性（legitimacy）。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系，从法律的角度看是合法的（legal）东西，并不必然具有合法性。只有那

---

① 玛丽－克劳德·斯莫茨（Marie-Claude Smouts）：《治理在国际关系中的正确运用》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999 年第 2 期。

些被一定范围内的人们内心所体认的权威和秩序，才具有政治学中所说的合法性。合法性越大，善治的程度便越高。取得和增大合法性的主要途径，是尽可能增加公民的共识和政治认同感。所以，善治要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾，以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。

②法治（rule of law)。法治的基本意义是，法律是公共政治管理的最高准则，任何政府官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序；但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。从这个意义上说，法治与人治相对立，它既规范公民的行为，但更制约政府的行为，它是政治专制的死敌。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就没有善治。

③透明性（transparency)。它指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息，包括立法活动、法律条款、政策制定、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知，以便公民能够有效地参与公共决策过程，并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高，善治的程度也愈高。

④责任性（accountability)。它指的是人们应当对其自己的行为负责。在公共管理中，它特别地指与某一特定职位或机构相连的职责及相应的义务。责任性意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。没有履行或不适当地履行他应当履行的职能和义务，就是失职，或者说缺乏责任性。公众，尤其是公职人员和管理机构的责任性越大，表明善治

的程度越高。在这方面，善治要求运用法律和道义的双重手段，增大个人及机构的责任性。

⑤回应（responsiveness）。这一点与上述责任性密切相关，从某种意义上说是责任性的延伸。它的基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应，不得无故拖延或没有下文。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大，善治的程度也就越高。

⑥有效（effectiveness）。这主要指管理的效率。它有两方面的基本意义，一是管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活；二是最大限度地降低管理成本。善治概念与无效的或低效的管理活动格格不入。善治程度越高，管理的有效性也就越高。

⑦参与（civic participation/engagement）。这里的参与首先是指公民的政治参与，参与社会政治生活。但不仅仅是政治参与，还包括公民对其他社会生活的参与。后者可能会越来越重要。善治实际上是国家的权力向社会的回归，善治的过程就是一个还政于民的过程。善治表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作，从全社会的范围看，善治离不开政府，但更离不开公民。善治有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同，没有公民的积极参与和合作，至多只有善政，而不会有善治。

⑧稳定（stability）。稳定意味着国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等。社会的稳定对于公民的基本人权、民主政治和经济发展都具有至关重要的意义。没有一个稳定的社会政治环境，很难有经济的高速发展和民主政治的有效推进。对于发展中国家来说，社会稳定更具有特别重要的意义。因为发展中国家相对于发达国家来说，经济比较落后，制度化程度低，社会的不稳定因素尤其突出。所以，社会政治的稳定程度，也是衡量善治的重要指标。

⑨廉洁（cleanness）。主要是指政府官员奉公守法，清明廉洁，不以权谋私，公职人员不以自己的职权寻租。严重的腐败不仅会增加交易成本，增大公共支出，打击投资者的信心；而且会破坏法治，腐蚀社会风气，损害社会的公正，削弱公共权威的合法性。所以，公职人员的廉洁直接关系到治理的状况。

⑩公正（justice）。公正指不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。在当代，作为善治要素的公正特别要求有效消除和降低富人与穷人、富国与穷国之间的两极分化，维护妇女、少数群体、穷人等弱势人群的基本权利。

正如前面所指出的那样，治理及善治理论与传统政府统治理论的一个重大区别，是其适用范围超越了国家的界限，而可以适用于更加广泛的超国家层面。当人们将治理的分析框架应用于国际层面时，全球治理理论便应运而生。

二

对全球治理至今并没有一致的、明确的定义，类似的概念还有："世界政治的治理"、"国际治理"、"世界范围的治理"、"国际秩序的治理"和"全球秩序的治理"等。大体上说，所谓全球治理，指的是通过具有约束力的国际规制（regimes）解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序。全球治理的要素主要有以下五个：全球治理的价值、全球治理的规制、全球治理的主体或基本单元、全球治理的对象或客体以及全球治理的结果。一些学者把这些要素分解成五个问题：为什么治理？依靠什么治理或如何治理？谁治理？治理什么？治理得怎样？

全球治理的价值，就是全球治理的倡导者在全球范围内所要达到的理想目标。依这些倡导者的眼光看来，这些价值应当是超越国家、种族、宗教、意识形态、经济发展水平之上的全人类的普遍价值。关于全球治理的价值，全球治理委员会在其《我们的全球之家》中做了比较充分而全面的阐述。该委员会相信，“要提高全球治理的质量，最为需要的，一是可以在全球之家中指导我们行动的全球公民道德，一是具备这种道德的领导阶层。我们呼吁共同信守全体人类都接受的核心价值，包括对生命、自由、正义和公平的尊重，相互的尊重、爱心和正直”。为了在全球范围内实现这些普遍价值，该委员会还为全世界公民规定了相应的权利和义务。这些权利包括：安全的生活；公平的待遇；为自己谋生和谋取福利的机会；通过和平手段解决人们之间的争端；参与各级治理；为摆脱不公开而进行自由、公平申诉的权利；平等的知情权；平等地分享全球共同利益的权利。相应的义务是：考虑自己的行为对他人安全和福利的影响；促进平等，包括性别平等；追求可持续发展，保护人类共同资源，维护子孙后代的利益；保护人类的文化和知识遗产；积极参与治理；努力消除腐败[①]。

全球规制（global regimes）就是维护国际社会正常的秩序，实现人类普遍价值的规则体系。具体地说，国际规制包括用以调节国际关系和规范国际秩序的所有跨国性的原则、规范、标准、政策、协议、程序。从某种意义上说，全球规制在全球治理中处于核心的地位，因为没有一套能够为全人类共同遵守、确实对全球公民都具有约束力的普遍规范，全球治理便无从说起。罗西瑙

① 参见全球治理委员会《我们的全球之家》（Our Global Neighborhood），牛津大学出版社，1995。

说，正是由于国际规制在维护当代世界秩序中的实际作用，在国际政治生活中才会出现一种“没有政府的治理”的新治理体制。国际规制是一种具有法律责任的制度性安排，它表明国际政治生活的制度化。“国际规制的职能、所涵盖的地域和人员都极为广泛。从职能上说，它包括了像北极熊保护协议这样比较狭窄的内容，又包括了像南极洲和外层空间保护这些更加宽泛的内容。从地理上说，它的范围可以像北太平洋上受到严格限制的能够从事海豹毛皮贸易的地域那样狭窄，也可以像管理国际航空运输或核试验控制的全球性体制那样宽泛。在成员方面，国际规制既可以像国际北太平洋渔业协会下成立的公海渔业协会那样只有二三个成员，也可以像防止核武器扩散组织那样有 100 多个成员”[①]。

全球治理的主体或者说基本单元，指的是制定和实施全球规制的组织机构。概括地说，全球治理的主体主要有三类：①各国政府、政府部门及亚国家的政府当局；②正式的国际组织，如联合国、世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等；③非正式的全球公民社会组织[②]。这三类组织在全球治理中都发挥着重要的作用，但是对于究竟哪一类组织应当发挥更重要的作用，学者之间的观点很不相同。正如保罗·韦普纳（Paul Wapner）所说的那样，“对有些人来说，全球治理意味着建立一个世界政府来制定法律和政策。对另一些人来说，它意味着简单地建立一些得到主权国家支持的促进共同理解和行动的制度。今天，虽然仍有

① 奥兰·杨（Oran R. Young）：《国际规制》（International Regimes），第 11 页，康奈尔大学出版社，1989。

② 一些学者认为全球治理的基本单元应当有五种：超国家组织（如联合国）、区域性组织（如欧盟等）、跨国组织（如公民社会与商业网络）、亚国家（sub-state，如公共协会和城市政府等），例如参见 J.A. 斯科尔特（J.A.Scholte）：《全球化：批判性的介绍》（Globalization-a critical introduction），麦克米兰出版公司，2000。

一些思想家支持一个世界政府，更多的人则关注从其他实体产生和支持下的制度化权威。”[①] 一些学者强调，虽然全球化在很大程度上削弱了传统的国家主权，但主权国家的政府过去是全球治理的主角，将来也仍将是全球治理的主角。另一些学者则竭力主张建立一个超越各国政府之上的世界政府，像国民政府在国内行使主权功能一样，世界政府将在全球范围内行使主权职能。少数学者直截了当地指出，应当强化联合国对各成员国的强制性约束力量，逐渐将联合国改造成为世界政府。越来越多的学者则开始强调非政府的全球公民社会组织在全球治理中所起的作用。全球公民社会是介于国家和个人之间的跨国活动领域，其基本的组成要素是国际非政府的民间组织。詹姆斯·N. 罗西瑙对全球治理的主体提出了一个新的概念——“权威空间”（SOAs）。他强调，权威空间与国家领土疆界并不必然一致，主权国家和政府属于权威空间，但大量非政府的超国家组织和次国家组织也都在权威空间之内。所以，在他看来，全球治理的单位不仅仅是国家和政府，“至少有十个描述世界政治的相关术语已经得到人们的认可：非政府组织、非国家行为体、无主权行为体、议题网络（issue network）、政策协调网（policy networks）、社会运动、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体（epistemic community）”[②]。

关于全球治理的主体，一些学者，如斯蒂芬·吉尔、罗伯特·考克斯和马丁·休逊等还特别强调“全球精英”在全球治理中的

① 保罗·韦普纳：《全球公民社会中的治理》，见奥兰·扬编《全球治理》（Global governance），第 299 页，麻省理工学院出版社，1997。

② 詹姆斯·N、罗西瑙：《面向本体论的全球治理》，见马丁·休逊（Martin Hewson）等编《走向全球治理理论》（Approaches to Global Governance Theory），第 298 页，纽约大学出版社，1999。

作用。他们所说的全球精英主要包括这样几类重要群体：①政治精英，特别是大国政要、重要国际组织的首脑和西方发达国家的政治精英。斯蒂芬·吉尔将确定全球治理方向的诸要素归纳为“全球化精英”，认为以西方七国集团为核心的政治精英的政治权力自20世纪70年代以来一直在逐渐增长。这些西方的政治精英已经联成了一个网络，对全球治理发挥着重要的影响。如每年在瑞士达沃斯召开的世界经济论坛、三边委员会和扩大了的G-7官员之间的会晤程序等。②商业精英，尤其是跨国公司的高级管理阶层。他们不仅控制着全球资本的流动，而且对国际政治经济游戏规则的制订也有着决定性的影响。③知识精英，即各个专业领域的知识权威，特别是信息专业的精英。休逊认为，一些知识权威和信息专家“主导着正在兴起的全球信息秩序”，左右着全球变革的进程。麦克格鲁则不无担忧地指出，“在全球性风险社会中，社会生活的各方面开始受到专家的控制，这样一来，全球治理的许多常规领域以及某些最关键领域，就成了职业性的或专家的网络即知识共同体的专有领域。因此，国际民用航空组织的专家委员会赋予全球航空安全标准合法性，而联合国国际禁毒计划则控制着打击非法毒品贸易全球战争的诸多技术方面的工作。知识共同体通过将其重新界定为技术或程序问题——最好是借助专家通过技术讨论过程来解决——而对非政治化问题产生影响。这样，专家的知识和理解力就变成了参与、促进全球治理过程的基本通行证”。这就有可能在全球治理过程中导致一种“专家政治”（technocracy）[①]。

全球治理的对象，包括已经影响或者将要影响全人类的跨国

① 托尼·麦克格鲁：《走向真正的全球治理》，见《马克思主义与现实》2002年第1期。

性问题。这些问题很难依靠单个国家得以解决，而必须依靠国际社会的共同努力。目前各国学者提出的需要通过全球治理机制加以关注和解决的问题主要有这样几类：①全球安全，包括国家间或区域性的武装冲突、核武器的生产与扩散、大规模杀伤性武器的生产和交易、非防卫性军事力量的兴起等；②生态环境，包括资源的合理利用与开发、污染源的控制、稀有动植物的保护，如国际石油资源的开采、向大海倾倒废物、空气污染物的越境排放、有毒废料的国际运输、臭氧衰竭、生物多样性的丧失、渔业捕捞、濒危动植物种的灭绝、气候变化等；③国际经济，包括全球金融市场、贫富两极分化、全球经济安全、公平竞争、债务危机、跨国交通、国际汇率等；④跨国犯罪，例如走私、非法移民、毒品交易、贩卖人口、国际恐怖活动等；⑤基本人权，例如种族灭绝、对平民的屠杀、疾病的传染、饥饿与贫困以及国际社会的不公正，等等。

全球治理的效果，涉及对全球治理绩效的评估。多数学者相信，全球治理对于维护公正的国际秩序是有效的，而且这种效果可以通过一定的评估标准加以测定。即使像大赦国际这样的非政府组织，也有学者认为对于保护国际人权起到了实际效用。例如罗西瑙说："大赦国际的个体成员的工作是处理非法监禁和刑讯逼供的特定案例，但是他们的集体努力对于维护全球秩序做出了实质性的贡献"[①]。全球治理的绩效，集中体现为国际规制的有效性。有两类因素影响国际规制的绩效，一类是国际规制本身的制度安排，一类是实现这些制度安排的社会条件和其他环境条件。有的学者具体分析了影响国际规制的若干要素，它们是：国

① 詹姆斯·N. 罗西瑙：《世界政治中的治理、秩序和变革》，见罗西瑙等编、张胜军等译《没有政府的治理》，第6页，江西人民出版社，2001。

际规制的透明度、完善性、适应性、政府能力、权力分配、相互依存和知识基础[①]。

一些学者认为，欧洲共同体是全球治理的典范，它在《马斯特里赫条约》签订后就逐渐走上了一条从传统的政府统治到现代的治理之路。研究欧盟治理的著名专家贝阿特·科勒－科赫（Beate Kohler－Koch）指出："欧洲共同体是一个'特殊'政体，一种远远超出国际组织、但又不符合联邦国家思想的政治体制。实际上，欧洲一体化已经以两种不同的方式让我们超越民族国家。第一，通过扩展超越主权民族国家边界的政治范围；第二，通过构建一种现在不是、在可以预见的将来也不会替代民族国家的政治体制。这种'特殊体制'的一个最典型的特征就是没有通过政府进行治理。"[②] 她甚至还总结了欧盟治理的四种模式："第一，'国家主义'，它以多数规则为基础，依靠对'共同目标'的忠诚来维护；第二，'团体主义'，它包括不同社会利益，它们在同一结构中寻求共同的利益；第三，'多元主义'，它将多数规则和个人对利益的追求结合在一起；第四，'网络治理'，其基础也是利己的行为体，目的在于在谈判过程中'增加共同利益'。"[③]

三

将治理、善治和全球治理的思想直接应用于实际的最初机

---

① 奥兰·扬著《国际制度的有效性》，见罗西瑙等编、张胜军等译《没有政府的治理》，第186~215页，江西人民出版社，2001。

② 贝阿特·科勒－科赫等编《欧盟治理的转型》，第2页，伦敦罗特莱奇出版公司，1999。

③ 贝阿特·科勒－科赫等编《欧盟治理的转型》，第8页，伦敦罗特莱奇出版公司，1999。

构，是诸如世界银行、国际货币基金组织之类的国际金融组织。在20世纪90年代，这些国际组织不仅对善治进行了专门的理论研究，而且把善治作为其评估受援国现状的主要标准之一。对那些在它们看来没有良好治理状况的国家，它们就要求这些国家进行必要的改革，使之符合其善治的标准。毫无疑问，它们这样做的主要目的是提高其援助的效益，确保受援国偿还贷款的能力。在这些国际机构看来，要实现这一目的，就必须引入自由主义的市场经济体制，必须使国内市场自由化，并消除自由贸易的壁垒。而市场体制需要与之相适应的社会政治结构和社会政治状态，其中包括政治合法性、社会秩序和行政效率。

正如联合国社会发展研究所副所长阿尔卡塔拉（Cynthia Hewitt de Alcantara）女士所说，在这一点上，治理、善治和全球治理的概念就极为有用。因为它使国际金融机构能从经济主义中挣脱出来，去重新思考与经济重组相关的关键性政治和社会问题。此外，这样做也毋需触动受援国敏感的国内政治与行政问题。借用“善治”、“全球治理”而不用敏感的“国家改革”或“社会政治变革”等词眼使得世界银行等组织有可能处理棘手的受援国国内政治问题，而又避免使人觉得它们超越了其职责和权限而干预了主权国家的国内政治事务。

其实，治理、善治和全球治理的理论与实践在90年代的勃兴还有其更深刻的原因。它是全球化进程的逻辑结果，是冷战结束后国际政治经济秩序的新的发展形态，是国际规制有效性的现实要求，是全球公民社会和世界民主潮流的产物。

全球化正成为我们这个时代的最主要特征，事实上许多人已经把我们这个时代称之为“全球化时代”（Global Age）。全球化首先是经济的一体化，但经济生活的全球化必然对人类的政治生活和文化生活产生深刻的影响。导致人类政治生活从统治走向治

理的因素无疑是多种多样的，经济全球化是其中最重要的因素之一。经济全球化极大地改变了统治和治理的主体、结构、方式、过程和意义，对传统的民族国家、国家主权、政府体制和政治过程提出了严重的挑战，深刻地影响着人类的政治生活，有力地推动着人类的政治发展。全球化的重要特征之一，是民族国家的主权及政府的权力日益削弱，而跨国组织（transnational organizations）和超国家组织（supranational organizations）的影响日益增大，随着民族国家传统的政府权威的削弱，治理和全球治理的作用则日益增大。因为国际社会和国内社会在全球化时代同样需要公共权威和公共秩序，但这是一种新的公共权威和公共秩序，它不可能由传统的国家政府来创立，只能通过全球治理来实现。

近代以后，民族国家（nation-state）一直是人类政治生活的核心。民族国家建立在众所周知的三要素之上：领土、主权和人民。任何独立的政治体要成为一个国家，必须具备一定的领土，国家的领土是独立而不受侵犯的；在这个独立而确定的领域中必须拥有一个至高无上的主权机关，它代表国家的意志，国家的主权不可分割，不受他国的干预；在国家的领土范围内必须拥有足够数量的公民，它们的责任和权利仅受本国法律和本国政府的保护，他们只有在隶属于一个领土国家时才能表达自己的意志，行使自己的权力，因而公民通常等同于国民。直到现在，这样的民族国家仍然是现实政治生活的中心，因而也是人们政治想像的基本依托所在。然而，不可阻挡的经济全球化进程已经对领土、主权和人民三要素构成了重大的挑战，正在从根本上动摇人们心目中的国家形象。正如德国著名学者乌尔里希·贝克所说：“人们既可以否定、攻击全球化，也可以为它欢呼，但是无论人们如何评价全球化，涉及的都是这样一种强势理论：以领土来界定的社会领域的时代形象，曾在长达两个世纪的时间里，在各个方面吸引

并鼓舞了政治、社会和科学的想像力，如今这种时代形象正在走向解体。伴随全球资本主义的是一种文化与政治的全球化过程，它导致人们熟悉的自我形象和世界图景所依据的领土社会化和文化知识的制度原则瓦解"[1]。

经济全球化主要体现为资本全球化、产品全球化和通讯全球化。这些现代的经济要素日益要求冲破民族国家的壁垒，使其能够在全球范围内最大限度地自由流动，没有资本、产品和通讯在全球范围的自由流动，就根本谈不上经济全球化。资本、产品和通讯在全球范围的流动，既对全球性流动提出了客体的要求，又对这种流动提出了主体的要求。换言之，它要求一个相应的全球性的流动空间，这个全球性的流动空间就是世界市场或全球市场；又要求一个管理和协调资本、产品和通讯全球流动的世界性组织，这个世界性的管理和协调机构就是各种各样的国际组织，尤其是跨国公司。所以，经济全球化从某种意义上说也就是全球市场的形成和跨国组织作用的增大。全球市场和跨国组织在本质上与传统的国家领土观念是相冲突的，资本的全球流动和跨国公司的全球活动客观上都要求冲破领土的束缚。当国家的领土疆界与资本的全球要求相矛盾时，跨国公司和其他跨国组织就会想方设法使国家的领土要求从属于资本扩张要求。进一步说，当经济全球化与国家的领土发生冲突时，传统的领土观念正在越来越多地让位于经济全球化的要求。当经济的全球化冲破传统的民族国家的领土束缚时，我们便清楚地看到了它的政治后果："全球化概念指出了一个方向，而且只有一个方向：经济活动的空间在扩大；它超越了民族国家的边界，因此重要的是政治调控的空间也

① 乌尔里希·贝克：《全球化时代民主怎样才是可行的?》，见乌·贝克和哈贝马斯等著《全球化与政治》，第14页，中央编译出版社，2000。

在扩大"[1]。

民族国家的领土要素与主权要素是紧密相连的，经济全球化既然对领土要素提出了挑战，也必然对主权要素提出挑战，甚至更明显更严重。正如《已经改变了的国家》一书的作者所说："在一点上，全球化拥有一种强大而复杂的影响：关于人权和民主治理的全球化的规范正在穿透国界，重塑传统的主权和自治概念。……这种规范已经形成并且正在不断发展，它使制止严重侵犯人权和人类安全的国际干预具有合法性。"[2] 经济全球化对国家主权的挑战可以从以下三个方面来理解。首先，跨国投资等全球性的经济活动，势必要求在有关的民族国家内有一个相应的政治环境。民族国家之间的政治经济制度千差万别，很难完全适应外来资本的制度要求。当全球经济活动与民族国家原有的制度发生冲突时，后者往往做出必要的让步。在这种情况下，民族国家原有的决策过程和政治经济体制或多或少会发生一些实质性的变迁，这种制度性的变迁直接或间接地对其主权构成了挑战。其次，经济全球化导致了某些政治价值的普遍化，特别是自由、民主、人权、和平。当这些政治价值在一个民族国家内遭到毁灭性的破坏时，例如发生种族灭绝性的暴力行为，国际社会的干预正在得到越来越多的道义支持。最后，经济全球化使得许多原先的国内问题日益国际化，例如生态环境、资源短缺、贫困、犯罪、毒品、人口等问题，仅靠民族国家的主权政府很难有效地解决它们，而需要跨国性的国

① 拉尔夫·达伦多夫：《论全球化》，乌尔里希·贝克：《全球化时代民主怎样才是可行的?》，见乌·贝克和哈贝马斯等著《全球化与政治》，第212页，中央编译出版社，2000。

② 戈登·斯密斯（Gordon Smith）和莫艾斯·奈姆（Mois Naim）：《已经改变了的国家：全球化、主权和治理》（Altered States: Globalization, Sovereign, and Governance），第27页，国际发展研究中心（IDRC）出版，1999。

际合作。这种国际合作在许多情况下也会削弱传统的国家主权。

经济全球化也对居住于固定的民族国家领土范围并效忠于国内政府的传统公民观和种族观提出了挑战。伴随着资本全球化的必然结果之一，就是劳动力市场的全球化。跨国公司的老板、高级经理人员、高级技术人员，直至普通的劳工，经常穿梭于设立在不同国家的跨国公司及其子公司之间。对于他们来说，效忠跨国公司往往甚于效忠国家或民族。此外，移民的人数也在前所未有地增加。据国际移民组织统计，到 90 年代初，旅居国外的新移民已超过 1 亿人，他们中间既有少量的非法偷渡者，更多的则是合法的移民。对于这些移民来说，传统的那种绝对的种族认同基本上不复存在。即使是居住在国内的普通公民，传统的政治认同也在经受极大的考验。经济全球化、互联网和生态环境的国际化，使越来越多的公民开始淡化原来的国家认同，而滋生出了全球意识，出现了所谓的“新认同政治”，少数先锋派如国际环境保护主义者甚至已经以“全球公民”自居了。

鉴于经济全球化对民族国家的领土、主权和公民认同所构成的挑战，一些学者直接就把全球化的过程定义为“非民族国家化”的过程，认为全球化正在消除经济空间和政治空间的一致性。这种一致性的日益消失，使民族国家的统治失效，“至少在西方世界倒退到民族国家的时代已经不再可能”。这种“非民族国家化”正在成为我们这个时代的特征：“社会的非民族国家化，即经济的、生态的、文化的和军事的行为联系和作用联系的扩大，正迅速向前推进，而创建超民族国家的政治管理机构则是一个具有现实的重要性，但进展却是非常缓慢的进程”①。更有甚

① 米夏埃尔·齐恩：《黑、红、绿、棕对非民族国家化的反应方式》，见乌·贝克和哈贝马斯等著《全球化与政治》，第 162、171 页，中央编译出版社，2000。

者．一些学者指出，全球化破坏了国家的自主性，一个“社会的世界”正在取代“国家的世界”，东西方冲突的结束削弱了民族国家存在的价值，因此，“民族国家已经过时”，“民族国家正在终结”[①]。

把经济全球化对民族国家造成的冲击，概括为民族国家“已经过时”或“正在终结”，无疑是一种偏激的和夸张的观点。在可见的将来，民族国家及其主权政府还会长期在人类政治生活中扮演核心的角色。然而，同样毋庸置疑的是，民族国家及其主权政府的性质及其在人类政治生活中的作用正因经济全球化的冲击而发生重大的变化。在这一点上，我们并不同意詹姆斯·N. 罗西瑙为全球治理所做的“本体论”论证，但他的这一论证确实应当引起我们的高度关注。他说，我们现在正处于一个“以边界迁移、权威重构、民族国家衰落和非政府组织（NGO）在地区、国家、国际和全球等诸层次上的激增为特征和标志的时代”。“在有必要不再把全部注意力集中于国家，而是承认要把大量非政府行为体作为重点分析对象的情况下，随之而来的应当就是不把国家当做第一位的，而是在以权威日益分流和等级化日益消失为特征的世界上把它简单地看做一个重要的行为体。诚然，国家拥有主权，但是这些权利可以行使的范围正在一个相互依存和国家边界模糊的世界上日渐缩小。随着权威的加速分流，国家将不再可能在越来越复杂的挑战而前继续仰赖主权作为保护它们利益的基础”[②]。

---

① 赫尔伯特·迪特根（Herbertt Dittgen），《没有国界的世界》（Would without borders? Reflections on the future of the nation-state）.《政府与反对派》（Government and Opposition），1999 年第 34 卷第 2 期。

② 詹姆斯·N. 罗西瑙：《面向本体论的全球治理》，见马丁·休逊（Martin Hewson）等编《走向全球治理理论》，第 295 页。

从国际层面看，全球治理是冷战结束后国际政治领域中最引人注目的问题之一。这不外乎以下三个原因。首先，冷战的结束并不意味着国家间和地区间冲突的结束，相反，这些冲突依然在全球范围内广泛存在，在个别地区甚至空前地激烈，成为威胁人类生存，破坏人类和平，践踏人权和人道的主要根源。对国家间和地区间的这些暴力冲突，国际社会不能熟视无睹，而应当采取积极的措施，进行调解和平息，以维持人类的和平。其次，冷战后，在经济全球化背景下，国家之间在政治、经济、文化和科学技术等方面的合作与交流空前地增加，这些合作与交流已经超越了政治制度和意识形态的差异，尤其需要在不同的国家之间确立一种共同遵守的规则和制度框架，以发扬人类的普遍价值，增进人类的共同利益。最后，冷战后虽然美国成为惟一的超级大国，但世界政治仍然朝着多极化的方向发展，单极世界不但不可能出现，也不符合全球治理的目标。有效解决诸如环保护境、消除贫困、遏制国际恐怖主义、消灭跨国犯罪等人类共同面临的问题，以维护国际社会的正常秩序，仍需要各国的共同努力。

全球治理是各国政府、国际组织、各国公民为最大限度地增加共同利益而进行的民主协商和合作，其核心内容应当是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序，包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。在全球化背景下，具有普遍约束力的国际规章不仅在数量上正在迅速增多，而且其发生效用的范围也在日益扩大。例如，有人统计，在过去的30年中，仅关于环境问题的国际规章几乎从零增加到了近100个[①]。从某种意义上说，全球治理是国

① 马丁·休逊等《全球治理理论的兴起》，见马丁·休逊（Martin Hewson）等编《走向全球治理理论》，第12页。

内治理在国际范围中的延伸。“在国际关系领域，治理首先是各国之间、尤其是大国之间的协议与惯例的产物。这涵盖政府的规章制度也包括非政府性机制，后者谋求以它们自己的手段实现它们的愿望，达到它们的目标。治理被视为由多数协议形成的一种规范系统。它可以在没有政府的正式授权和具体批准的情况下贯彻实施某些集体项目。各种政府间组织，以及由非政府组织或跨国公司推动的非正式调节程序也都包括在这种治理之内。所以，它既是各国参加的国际谈判的产物，也是由个人、压力团体、政府间组织和非政府组织形成的混杂联合的结果”[①]。

在冷战结束后的经济全球化时代，一方面，面临着重建并维持新全球政治经济秩序的需要，另一方面，目前已有的国际性组织、政府间组织和民族国家都不能够凭借现存的力量达到全球治理的目的。在这种情况下，一些人希望强化联合国的作用，给联合国以足够的权威，使联合国承担起国内政府的功能，在此基础上将联合国发展成为类似“世界政府”这样的全球权力机构。这显然是一种不切实际的观点，在我们可见的将来，地球上不可能出现一个类似国内政府的世界政府。联合国在其50多年的历史中对维护国际社会的安全和促进全人类的共同利益方面发挥了极其重要的作用，它在国际事务中迄今所扮演的核心角色将在今后长期保持下去。但联合国不可能成为全球治理的惟一责任者，各国政府也不可能成为全球治理的惟一责任者，全球治理的责任应当由各国政府、政府间的国际组织和全球公民社会（global civil society）共同承担。正如“全球治理委员会”所说的那样：“在全球层次上，治理基本上是指政府间关系，但现在我们必须理解，它也

① 彼埃尔·德·塞纳克伦斯：《治理与国际调节机制的危机》，《国际社会科学》（中文版）1999年2月号。

包括非政府组织、公民运动、多边合作和全球资本市场"[①]。

全球公民社会即是全球性的民间社会，它主要由国际性的非政府组织、全球公民网络和公民运动等组成。在经济全球化的时代，全球公民社会在全球治理中的重要作用应当给予特别的强调。随着经济全球化进程的加剧，国际性的非政府民间组织无论在数量上，还是在对国际事务所产生的作用上都在与日俱增，对全球治理的作用也在不断增大。据最新版的《国际组织年鉴》统计，在现有的48350个国际组织中，非政府的国际公民社会组织占95%以上，接近46000个。又如，1972年，参加联合国环境大会的非政府组织还不到300个，到1992年注册参加联合国环境大会的非政府组织多达1400个，同时参加非政府组织论坛的非政府组织高达18000个。1968年在德黑兰国际人权大会上，只有53个非政府组织获得了观察员身份，4个非政府组织参加了大会预备会议；而在1993年的维也纳国际人权大会上，248个非政府组织取得了观察员身份，593个非政府组织参加了大会。1975年，只有6000人参加了墨西哥世界妇女大会的非政府论坛，114个非政府组织参加了正式会议；而到1995年，30万人参加了北京世界妇女大会的非政府论坛，3000个非政府组织参加了正式会议[②]。除了非政府国际组织外，全球公民社会的另一个主要组成部分也迅速发展起来，即依靠互联网等高科技手段建立的全球公民网络。没有人能够准确统计全球公民网络的数量，但可以肯定的是，世界各地每日每时都在产生着形形色色的

① 全球治理委员会：《我们的全球之家》第一章，第3页，牛津大学出版社，1995。

② 安·玛丽·克拉克等（Ann Marie Clark, E.J. Friedman and K. Hochsterler）：《全球公民社会的主权限制》（The Sovereign Limits of Global Civil Society），《世界政治》1998年10月号。

全球公民网络，在数量上远远多于全球性的公民社会组织。虽然到目前为止，各国政府和政府间国际组织（如联合国）在全球治理中仍将一如既往地起主导作用，但这种作用正在日益被全球公民社会所共享。

虽然关于治理和全球治理的理论还很不成熟，它的基本概念还十分模糊，在一些重大问题上还存在着很大的争议，但是，这一理论无论从实践上看还是从理论上看都有其十分积极的意义。从实践上看，冷战结束后，国际政治格局面临着重大调整，作为惟一超级大国的美国在对外政策上呈现出单边主义的态势，全球治理强调国际关系的公平和公正，客观上有利于消解和制约单边主义和霸权主义。随着全球化进程的日益深入，国家主权事实上受到严重削弱，而人类所面临的经济、政治、生态等问题则越来越具有全球性，需要国际社会的共同努力。全球治理顺应了世界历史发展的这一内在要求，有利于在全球化时代确立新的国际政治经济秩序。从理论上说，它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式，即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会，它把有效的管理看做是两者的合作过程；它力图发展起一套管理国内和国际公共事务的新规制和新机制；它强调管理就是合作；它认为政府不是合法权力的惟一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源；它把治理看做是当代民主的一种新的现实形式等，所有这些都是对政治学和国际政治学研究的贡献，具有积极的意义。

不过，我们应当清醒地看到，全球治理面临着许多现实的制约因素，对全球治理的前景不能抱过分乐观的态度。第一，各民族国家在全球治理体系中的极不平等的地位严重制约着全球治理目标的实现。富国与穷国、发达国家与发展中国家不仅在经济发展程度和综合国力上存在着巨大的差距，在国际政治舞台上的作

用也极不相同，西方七国/八国集团（G7/G8）在很大程度上左右着全球治理的进程，它们与广大发展中国家在全球治理的价值目标上存在着很大的分歧。第二，美国是目前世界上惟一的超级大国，冷战结束后它加紧奉行单边主义的国际战略，对公正而有效的全球治理造成了直接的损害。第三，目前已有的国际治理规制一方面还远远不尽完善，另一方面也缺乏必要的权威性。第四，全球治理的三类主体都没有足够的普遍性权威，用以调节和约束各种国际性行为，规范合理的国际秩序。第五，各主权国家、全球公民社会和国际组织各有自己极不相同的利益和价值，很难在一些重大的全球性问题上达成共识，这一现状对全球治理的效益造成了内在的制约。最后，全球治理机制自身也存在着许多不足，如管理的不足、合理性的不足、协调性的不足、服从性的不足和民主的不足等①。所以，全球治理的现状还极不理想，正如托尼·麦克格鲁所指出的那样，“该体系核心存在着一个致命的缺陷，即缺乏民主的信任。因为，从总体上说，这个世界共同体存在着高度的非代表性，以及权力、影响、机会与资源的极度不平等：这一体系也许最好称作为扭曲的全球治理”②。

最后，特别需要指出的是，在西方的治理和全球治理理论中存在着不容忽视的甚至极其危险的因素。首先，全球治理基本的要素之一是治理主体，全球治理主体中的国际组织和全球公民社会组织在很大程度上受美国为首的西方发达国家所左右，因此，全球治理的过程很难彻底摆脱西方国家的操纵。其次，全球治理的规制和机制大多由西方国家所制定和确立，全球治理难免在很大程度上体现了西方国家的意图和价值。最后，特别需要指出的

① 托尼·麦克格鲁：《走向真正的全球治理》。

② 托尼·麦克格鲁：《走向真正的全球治理》。

是，治理理论，尤其是全球治理理论，建立在政府的作用和国家的主权无足轻重、民族国家的疆界模糊不清这一前提之上，强调治理的跨国性和全球性。这里的危险就在于，削弱国家主权和主权政府在国内和国际治理中的重要作用，客观上有可能为强国和跨国公司干涉别国内政、推行国际霸权政策提供所谓的“理论依据”。所以，对于治理理论，特别是全球治理理论的这一危险倾向，我们必须给予高度的警惕。

全球治理理论的兴起

〔美〕马丁·休伊森　蒂莫西·辛克莱

20世纪90年代以来，世界政治领域的许多学者开始使用"全球治理"这一概念。与此同时，全球变革及其根源和内涵成为国际关系理论探讨中的重大问题。本文认为，全球治理理论已成为理解我们时代核心问题的一个重要而有益的视角。

目前，全球变革在国际关系中引起了很大争议。不过，争议似乎沿着几个平行的方向展开，相互之间缺乏关联。其中包括冷战结束是一个转折点，还是更长期连续中的瞬间的问题；关于经济全球化范围和含义的争论；有关全球公民社会和世界文化领域的争议。然而，现在迫切需要的是寻求能够更加完整、综合地理解全球变革的概念。也许全球治理就是这样的概念。

冷战正式宣告结束是凸显当代全球治理变动模式问题的根源。在冷战时期，现实主义盛极一时，它有力地解释了东西方之间的激烈对抗。后来，新现实主义试图按照冷战的观念把国家和国家体系诸概念普遍化。新现实主义者认为，全球治理的模式没有发生实质性变化，因此，世界政治的研究可以不考虑根据领土原则建立起来的组织。

然而，时代毕竟发生了变化。当前所探讨的主要问题是全球

治理的模式过去如何演变、今天如何转型。从政治是一种权力斗争的意义上来说，现实主义仍然重要。但是，构成全球治理模式的权力类别和组织原则，必需纳入到任何关于全球变革的解释之中。今天，无论是来自全球金融或信息技术的权力，还是全球化的组织原则，它们都在考察之列。

除冷战正式结束外，关于全球化的争论也是全球治理理论兴起的一个重要根源。迄今为止，大家一般都是从国家和市场的视角来认识经济全球化问题的。作为全球变革的因素之一，人们从世界范围内国家向市场倾斜的角度认识经济全球化，虽然关于倾斜的程度目前尚有争议。在本文的第一部分，我们认为，全球治理概念有助于我们更好地把握和认识全球化，而不仅仅是从国家与市场的关系出发。

第二部分简要回顾全球变革问题如何被纳入国际规制理论。该理论在 20 世纪 80 年代处于鼎盛时期，但全球变革并不是它的最突出特征。后来，一些规制理论者为追述国际规制模式的变迁而使用了全球治理概念。与此同时，冷战的结束使联合国及其相关机构众望所归，人们广泛期待它们成为全球治理的更有效机构。第三部分通过考察世界组织与全球变革的关系来讨论全球治理的应用。今天的全球治理概念主要具有三个彼此交叉（和竞争）的含义。在最后部分，我们将论证第一个含义对理解当前全球变动的意义最具价值。这一全球治理理论尤其对综合评价我们时代的全球变革的本质和程度，以及根源和潜在的含义具有重要的参考意义。

本文所讨论的不仅仅是全球治理观念，同时也可被看做是对国际关系理论研究变化的一种考察。新问题的层出不穷将涉及什么样的认知过程？新的问题领域如何占据主导地位？如同当前被广为接受的那样，国际关系研究领域正处于一个重大变革时期：

全球治理理论的兴起就是体现这场变革的一个主要方面。

全球变革的视角

全球治理概念的最重要应用——作为一个理解全球变革的根源和政治含义的制高点——同经济全球化概念一样，成为引人注目的焦点。前者与“国家和市场”具有至关重要的关系，而后者则完全由此主导。

通常意义上，经济全球化对全球变革的观察角度主要是集中在世界范围内国家向市场的倾斜，尽管人们对倾斜的程度尚有争议。一种极端的观点认为，世界市场将消除国家的边界，从而产生一个“无国界世界”。较为折衷的观点认为，与国家相比，市场的国际化对国内利益集团的影响更加直接。另一方面，一些人认为，由于全球市场既不新鲜也没有形成统一的世界经济一体化空间，所以自治国家政策的意义并未发生实质上的倾斜。

从观察全球变革的角度出发，该意义上的经济全球化显然具有很大的局限性。相比而言，全球治理概念的第一种用法对于全球变革的政治来说，是一种较为综合和整体性的认识。我们将突出关于全球变革的四种全球治理理论派别。虽然它们之间相互交叉，这四种派别仍然能够从它们所阐明的内容中加以辨别。

全球治理概念所突出的全球变革特征之一是：一体化和碎片化并存背景下权威位置的迁移。詹姆斯·N. 罗西瑙最先使用这一提法。正是由于他把全球治理概念与评价权威在多种层次上和以领域再定位的方式联系起来，全球治理才成为几乎家喻户晓的术语。罗西瑙把这一过程描述为“一个渗透性趋势……其中权威的重构和控制机制地点的变迁发生于各大洲，同经济和社会体系一样，政治体系的变迁也非常明显”。

尤其值得一提的是，罗西瑙使用全球治理术语是为了强调个人政治技能和视野广泛再定位的意义。罗西瑙认为，全球秩序的变革模式与全球生活的变革模式有重要关系。某种程度上，罗西瑙把新政治技能和视野的意义描述为朝向一个“二分”的世界：以国家为中心的世界和多中心的世界。后来，他提出该现象同时朝多方向发展，包括次国家的、跨国的、国际的和全球的方向。无论在哪个方面，考虑到这些变迁的政治视野，罗西瑙争辩道，意味着承认从第一位的“政府统治”向“治理”的全球变革的可能性。

罗西瑙关于20世纪末全球治理变革模式的思考首先出现在《没有政府的治理》一书中。许多人都认为正是该书才把全球治理推向了学术层次。但实际上，该术语恰恰在该书中很少出现。在该书的序言中使用的是“国际治理”，另外几位学者也用此称谓。其他学者则使用“治理体系”或者“国际政治经济的治理”。罗西瑙引入了几个相互之间可以通用的概念，包括“世界政治的治理”、“世界范围的治理”、“国际秩序的治理”或“全球秩序的治理”。

实际上，只有当罗西瑙开始探讨全球生活、全球变革的集约或微观层面的时候，他才开始使用“全球治理”这一术语。这一所有治理中最具深入影响的概念似乎从根部、从个人不断增长的技能和能力以及从他们的变化的辨认“全球生活”模式的视野中呈现出来。其他分析家们很少像罗西瑙那样频繁使用“全球生活”。也很少有人给予微观层面——个人和小集团的能力和导向——如此程度的重视。的确，罗西瑙当前的研究日程可以被形容为一种全球生活的社会学。该观念可以说是罗西瑙的最突出贡献。它是一种在变动的环境中日常生活的存在或本体条件。或者，换言之，它指出了全球化不只是广泛的、相互联结的时空交

叉，而是集约的、甚至进入到个人行为的层次。

罗西瑙关于全球治理的论述，突出体现了从个人政治技能和视野变化中分析全球变革的两个基本原则。第一是全球变革的分析必须与经典国际关系的整体主义思考区别开来。罗西瑙写道，全球秩序应当被看做是“全方位”的，尤其是从生物圈的整体依存性出发的“有机整体”。因此，分析方法和可探讨价值将越来越丰富。

全球变革的第二个原则涉及几种辩证和矛盾的趋势。在罗西瑙看来，全球治理的表现形式多种多样，其中一体化和碎片化交互影响，全球化趋势和地方化趋势并存，团结和冲突的因子同时发挥作用。从政府向治理迁移的前提出发，罗西瑙试图从总体上论述，全球治理安排的连续统一体（continuum）将在21世纪前夕日益突出。该连续统一体普遍存在于跨国和次国家层次之间，宏观和微观之间，非正式和制度化之间，国家中心和多元中心之间以及合作和冲突之间。例如，假如人们试图从全球治理的角度思考国际互联网的意义，人们就要强调因国际互联网而导致的信息激增、非正式性、微观过程和它的多样选择。

总之，全球治理概念的该种使用方式，强调从多个方向重构权威的大趋势。威斯特伐利亚或领土国家体系不再是当代全球治理的惟一形式或主要依据。数不胜数的各种治理形式已经渗透到全球生活的框架之中，而且不断增加和变化。全球治理概念所指的不是某一清晰的全球生活领域或层面，也不可能由任何专门的组织来包办。相反，它是观察全球生活的一个视角，一个为便于理解全球生活的高度复杂性和多样性而设计的重要概念。

标志全球变革第二个特征的是全球公民社会（事实上或潜在意义上）的出现。这是全球治理概念凸显的一个长远现象。尽管这种介于经济和国家之间的特定意义上的公民社会的思想和实践

可以追溯到18世纪的自由主义，它在当代的回归很大程度上归功于20世纪80年代东欧持不同政见者的活动。在西方，社会运动极大地促进了世界范围的运动和组织，采用全球公民社会的概念来理解跨国意识形态的趋势、世界范围的运动以及国际性非政府协会的发展。

例如，自20世纪70年代中期以来，一个引人注目的发展就是“土著人”运动开始具有部分的全球导向。“土著人”运动的发源地主要是南北美洲国家，但如今也扩散到澳大利亚、新西兰、印度和印度尼西亚等地。名为“土著人工作委员会”的伞式集团充当协调这些运动的全球性组织。这场重新导向运动的政治焦点，很大程度上体现在联合国成为反映土著人要求的论坛，而且以自决权和人权等国际法语言宣扬土著人的要求。

这些进展促使人们进而思考在全球公民社会的多样化领域中的规范性和民主潜力问题。理查德·富尔克认为，“人道全球治理”的根基能够在全球公民社会之中发现。而在戴维·赫尔德看来，随着自由民主国家的力量被全球化力量超越，有必要正视这种民主空间的扩展，因而可以从正在出现的全球公共空间扩展之中想像一种“世界主义的民主”。

全球治理概念所理解的全球变革还有第三个特征，即在当前全球政治经济的重组过程中，G-7集团中的学界、商界和政界精英发挥着关键作用。罗伯特·考克斯使用的全球治理概念强调了这些力量的重要性。实际上，罗伯特·考克斯的主要成就之一就是把进行跨国联合的社会力量研究引入到一般的国际关系领域。

在考克斯的历史研究方法中，全球治理的社会力量在不同历史时期的表现形式各不相同。特定历史阶段的特点，必然受该时期普遍深入的意识形态模式以及经济和国家模式的影响和限制。

在20世纪80年代中期，考克斯描述的两大主导性社会力量分别是受“极端自由主义（hyperliberalism）”影响和“国家资本主义”影响的社会力量。前者主要是奉行全球化原则的盎格鲁－美利坚人，后者则依据领土原则行事。

到20世纪90年代后期，在知识、政治和经济领域的极端自由主义领导者明显占了上风。他们塑造了今日全球治理的主导模式。考克斯把此过程描述为一种“混沌（nebuleuse）”状态，用以说明意识形态的影响有利于思想朝着满足世界经济需要的方向重新组合。当前全球治理模式的制度化焦点是由重要的国际金融机构、G－7集团国家政府的财政部、私人性国际关系委员会和商业团体组成的网络。其强大的物质能力则在1990～1991年的海湾战争期间得到淋漓尽致的展现，尽管它依靠的是以领土为基地的美国军事力量。

在跨国政治—意识形态倾向的全球治理研究达到高潮之际，斯蒂芬·吉尔（Stephen Gill）又把该研究继续向前推进。吉尔认为是“全球化精英”决定着全球治理的方向。吉尔承认，这些精英并不是同质化的团体，但与其把他们看做以G－7集团为核心的“连结”（nexus），不如重视他们自70年代以来逐渐增长的权力。当前的制度网络能够有效地增进共识，其中包括每年在瑞士达沃斯召开的世界经济论坛、三边委员会以及G－7官员之间的扩大会议程序。

20世纪后期，金融资本力量在全球政治经济中的复兴提高了“全球化精英”的地位。“全球化精英”进入政治中心舞台，主要依靠通过对日常生活规则和行为的调节而形成的市场文明。这种方式的主要特点是所谓的“新立宪主义”，在该主义中，公共机构如中央银行要与反通货膨胀的政治干预隔离开来。此外，生产、消费以及税收日益加深的内在联系使寻求塑造投资方式的

国内社会面临新的挑战，并且影响到经济收益对环境的冲击。无论是有价证券还是直接投资，由于投资者拥有更多的寻租选择，资本流动的速度加快了。这些选择限制了那些国家和社会，实际上迫使它们投入一场改善失序商业环境的激烈竞争之中。

历史主义的研究方法也论证了新自由主义社会力量的反面和负面问题。在考克斯看来，未来的一项全球治理计划是联合“后全球化”的力量，致力于把世界经济重新嵌入社会规范。环保运动就具有这种内在倾向。全球治理未来的另一计划是关于土著人或移民的“后威斯特伐利亚”运动。考克斯所指的第三项计划是在“后霸权”时代，也许标志着重新崛起的诸文明成为能够影响世界秩序的实体。

此外，从全球治理的观点出发，全球变革的第四个方面也值得重视。它与上面讨论的内容有所交叉，但仍然十分重要。显然，关于以全球化为导向的知识精英和权威的重要作用，人们有足够的理由使用全球治理概念。他们是知识开拓者或高水平的符号分析人员，他们主导着即将出现的全球信息秩序。本书的编辑者在全球治理理论的发展方面已经扮演了一个角色。受罗西瑙和考克斯扩大全球化研究视野的开拓性工作的启发，我们于1994年开始在国际研究协会的会议中间着手建立一系列讨论小组，努力召集学者从事我们认为平行的研究工作。我们的目标之一是激励对我们发展全球治理理论的双重批判和评价。我们制定的研究议程就是把全球治理的信息向度纳入研究范围之内。

全球治理在该方面的兴起，主要与全球技术变革有关。信息精英看来正在全球范围内出现。他们的制度支持来自各变革中心组成的网络，包括主要的全球性都市、主要负责信息处理的私营和公共国际机构以及全球通讯的专业机构。

从这一角度出发，可以把全球治理过程看做借助提升全球的

知识、智慧和多渠道交流来帮助和协调全球化的其他方面。该过程首先是在日益加剧的全球竞争中协调和降低风险，其次是创造新型的知识权威，也就是借助卓越的技术专长和专业知识赢得一定范围内的关注、尊敬和信任。以这种方式进行的关系重组必定导致在跨国领域出现新的权威。“知识就是力量”这一谚语可以在今天这样表述：对知识全球化的探究是理解全球化和治理的力量的最好方式。

综上所述，我们认为，之所以出现全球治理概念的诸多应用，原因在于人们试图为分析全球变革提供一个更全面和整体性的研究方法。迄今为止，詹姆斯·N.罗西瑙在一体化和碎片化的背景下集中考察从微观层面产生的治理重构，是最为全面的研究。其他学者则试图使用全球治理概念来突出更加具体的全球变革的潜在含义：全球公民社会的兴起，极端自由（或新自由）资本主义的知识和政治精英的国际化以及信息精英的兴起。总之，全球治理理论流派的兴起应当被纳人到争论中的国际关系领域以及超越全球变革问题的领域，并且作为其中的重要组成部分。

全球变革和国际规制

全球治理理论兴起的第二个根源来自国际规制的理论背景，该理论明显对20世纪80年代的学术思考影响很大。一些人欢呼它是与过去的彻底割裂。另一些人将它看做明日黄花。在一篇颇具探究性和历史眼光的评价中，弗里德里克·克拉托克维尔（Friedrich Kratochwil）和约翰·鲁杰（John Ruggie）将之放在过去50年来有关国际组织发展迂回曲折的研究文献中加以考察，发现它既非彻底割裂也非明日黄花，而是具有很强的连续性。根据克拉托克维尔和鲁杰的观点，国际规制理论代表着某种同样持

久的问题意识的延续：一种对发生于多国领土之上的“国际治理”的关注。

虽然克拉托克维尔和鲁杰对国际治理的含义和意义未曾给予更多说明，理查德·阿什利（Richard Ashley）还是注意到其中的含义。对于该问题，阿什利实际上主张以“国际目的”替代“国际治理”。国际目的是由于那些“话语”而形成的，即产生时空连续性的话语，制造“时空连续性效果和集体方向”的话语，以及取代骚乱以便在主权边界上产生连续性的话语。总之，阿什利把组成国际治理领域的重点放在什么才可被称为“连续性的话语”上。无疑，在他的脑子里装着规制理论本身的话语。

国际规制理论的另一发展与“国际治理体系”概念有关。但在实际效果上，该概念将规制理论的特征看做是集中于狭窄问题领域，这种做法已明显妨碍了对国际治理变化的研究。治理体系的概念把个别规制纳入多种国际规制相互交义的背景下，这是国际规制研究中的重要变化。研究重点从某一“问题域”转移到某一“体系”的好处是能够更好地捕捉国际治理条件下的变化。

考虑以下三个事例：首先，在过去的30年里，关于环境的国际规制数目已经几乎从零增加到接近一百个（根据特定的计算方法）。奥兰·扬使用国际治理来分析这些政策安排。其次，随着冷战的进行，冷战双方培植出大量的两大超级大国可以承受的控制国际冲突和军备竞赛的规制。在恩斯特—切姆佩·奥托看来，这也可被理解为一种治理体系。第三事例是在“长和平”时期（1815～1914）大国建立的秩序。它是大国为了避免另一场战争损害它们的稳定和权力而自愿建立的规制。K.J. 霍尔斯蒂将此视为一种国际治理体系。

然而，除了这些具体的规制之外，什么才是所有国际规制的总体特征呢？或许全体国际规制——经济的、安全的、环境的

等——也可看做是一种国际治理体系。马克·赞奇（Mark Zacher）认为，随着人们普遍认识到战争的收益越来越低、环境污染日益严重、经济上存在广泛的相互依存以及通讯、民主和消费文化在全球扩展等问题，世界将进人一个规制的总体数目激增的时期。但是，马克·赞奇断言，规制数目无论如何增长，它都是一种非均衡的"补钉模式"，而非一种设计和组织良好的国际治理体系。

所有这些事例说明，国际治理概念为克服20世纪80年代国际规制理论中的瓶颈提供了一种创新方法。它是将规制纳入到更广治理体系中的再思考，要求重新调整考察国际政策协调模式变革的视角。但是，值得注意的是该全球治理理论流派一般回避全球治理这一术语，同时较少关注全球变革的整体意义，对全球性组织的地位也重视不足。

全球变革和世界组织

全球治理概念的第三种使用方法指全球变革已经使世界组织的环境发生根本变化。该全球治理流派的理论源泉之一，是期待联合国和其他世界组织在冷战正式结束之后进人一个新的开创时代。尤其是对联合国摆脱超级大国对立僵局后进行人道干预的期待日渐上升。另一理论源泉则是主要的世界组织已经在促进世界经济全球化过程中发挥着至关重要作用的现实。G－7集团于1974年开始会晤；国际货币基金组织在80年代早期债务危机期间为促进资本自由化发挥了关键作用；而且成立于1995年的世界贸易组织负责监督拓展服务业和农业部门的自由化。第三个理论源泉是短期内全球公民社会的兴起和发展。继1972年第一届全球环境会议之后，蓬勃发展的环保、人道、妇女和人权运动与

世界组织的关系越来越密切。

在该背景下，全球治理概念成为改革世界组织活动的一个重要标志。虽然已有几个关于世界组织如何应当把全球治理作为它们目标的例行声明，但最具影响力的是全球治理委员会。在该过程中，全球治理理念的影响超出了学术范畴，甚至进入到公共部门的争论之中。

鉴于联合国在海湾战争期间（1990～1991）所树立的新威望，瑞典首相英格瓦·卡尔森（Ingvar Carlsson）发起了一个全球治理委员会，为增进和巩固联合国明显的复兴出谋划策。1980年威利·布兰特（Willy Brandt）的具有社会民主传统的南北报告和1987年格罗·哈莱姆·布伦特兰（Gro Harlem Brundtland）的可持续发展报告最终体现为一个宣言。然而，早期的全球改革报告与全球治理报告之间毕竟具有显著的差别。早期报告一般集中于解决世界面临的特定问题。全球治理报告则更多地传达出这样一个信息，即无所不在的全球变革已经改变了全球性问题赖以解决的知识领域。

一方面，委员会正视冷战结束使世界组织的能力得到加强这一事实。例如，该报告建议创建常备军队、自动纳税机制和监督全球竞争的法庭。另一方面，委员会也充分认识了全球公民社会的众多代理机构越来越多地卷入全球治理功能的状况。例如，它为非政府组织更加有效地活动于世界舞台拓宽了制度性论坛。

冷战结束、经济全球化的崛起和跨国公民社会的兴起已经改变了解决全球性问题的政治舞台，这一观点是一些应用全球治理概念而进行的研究的关键理念。例如，根据米哈利·赛奈（Mihaly Simai）的研究，世界组织管理国际体系中风险和变革的职责已经进入了一个新的时期。赛奈是联合国开发计划署的一位分析人员，他认为全球性组织任何有效的前景都必须以联合国体系

的领导人和主要资助国政府认识到当前时代的重大变化为前提。

格鲁姆（Groom）和鲍威尔（Powell）概括和总结了全球治理概念的此种用法。他们指出，全球治理关注的是“对那些必然要对全球各个地方产生冲击的问题的辨识和管理”。这些问题包括生态、人权和发展以及难民、移民、毒品和传染病。自20世纪60年代以来，作为对这些问题认识日益深刻的结果之一，就是“对全球治理有了一个更高的需求”。尽管对这些问题实际上的辨识和管理尚且杂乱无章和支离破碎，格鲁姆和鲍威尔仍然因此断言全球治理是“一个值得重点关注的主题”。

迄今为止，关于全球变革和世界组织之间的关系，最具理论性和历史性的研究来自克雷格·墨菲（Craig Murphy），他详细考察了自1850年以来世界组织的历史沿革。墨菲对全球变革关注的主要维度集中于从第二次工业革命起源到70和80年代福特主义危机时期的工业资本主义的发展变化。在墨菲的用法中，全球治理指的是世界组织的活动。但是，他认为自1850年以来，这些活动都来自于自由社会力量的跨社会联盟促使世界组织在工业主义的连续周期中推动领先工业的能力。这在欧洲的“美好时代”（belle epoque）（1880～1914）和自由世界“黄金时代”（1945～1970）的工业资本主义时期都是如此。在任一时期，墨菲认为世界组织都为帮助开辟一个范围更广的工业资本主义新周期创造了条件。

该全球治理理论流派的一个普遍性主题，是强调全球公民社会在全球性组织复兴中的重要性。以革新全球性组织为目的的社会民主项目，含有把它们嵌入全球公民社会框架之中的重新设计。全球公民社会对全球性组织的影响力将越来越大（并在该意义上更加民主）；而且它们将积极（通过鼓励民主治理）推动全球公民社会的拓展。

关于世界组织在治理中角色的这种再思考，体现了这些世界组织在一些具体实践领域的最新进展。在1989年，世界银行针对非洲发展的根源性问题开出了“治理危机”的处方。随后它开始重新定义含有促进治理内容的发展，将之理解为更高的专业管理水平和培育公民社会的能力。在此过程中，为了在其客户中促进自由民主，世界银行将以前限制卷入“政治事务”的规定抛诸脑后。几乎是在同时，前联合国秘书长布特罗斯·加利写道：联合国体系的一个新的“使命”应当是促进民主。

总之，全球治理概念意指世界组织活动，这一用法现已很好地建立起来。它并不仅仅是“新瓶装旧酒”，因为全球变革的主题已变得愈加引人注目。该流派的全球治理理论也是流传最广和发展最快的。也许是因为联合国在1995年庆祝成立50周年，该年度探讨全球性组织的当代地位和未来前景的成果也格外丰硕。

变革和全球治理

全球治理概念究竟如何有助于理解全球变革的模式呢？正如我们已经注意到的，它是一个需要加以精炼的主题。一位批评者指出，全球治理“似乎什么都是”。潜台词就是它是无用的：作为一个概念工具它过于广泛和复杂了。根据这种认识，需要赋予该术语一个更加狭窄和简约的定义。

我们也试图寻求其他方式的表达。全面描述全球变革是必要的。所以全球治理概念的每一种用法都只阐明了变革的某一侧面。尽管如此，上述两种涉及国际规制模式的变化和影响世界组织的变化的两派理论，其实际意义十分有限。

对于侧重国际规制体系的理论流派，考虑到国际规制在结构上发生的变化，国际规制理论的这种拓展也带来了不少新问题。

不过，这一理论流派对现在我们都已熟悉的批评依然保持虚心接受的态度。这些批评大都围绕着国家的地位。这种国家间政策协调的分析模式，把以领土为原则的民族国家体系发生的重大变化问题，混同为全球治理的一种形式。但只要这种状况继续下去，就很难认为该全球治理理论流派具有理论上的创新。

对于世界组织流派，改革是世界组织至高无上的主题。但正因如此，反而造成它对变革的根本性问题关注不足。尽管如此，该理论流派反映出人们已经意识到的在经济全球化和冷战后的背景下，世界组织从事的活动越来越引人注目。

从鉴别当代全球变革主要动力的观点出发，与全球治理理论流派直接相关的是，人们究竟有多少推崇它的理由。批评它包括“所有东西”并不正确。我们注意到它突出了一些具体的进展：个人政治视野的再导向，全球公民社会的迂回行进，全球化精英的崛起，以及尤其是全球信息精英的出现。每一种情况都值得仔细评估。它们都是多向度和综合性的统一。为了寻求对全球变革主动力的恰当理解，客观上要求考虑所有事物。

为了理解全球变革，我们认为一种历史主义的认知论和本体论是必需的。历史主义的理论目标，是以最接近事实的解释框架来认识人类团体面临新挑战时的变革模式，以及这些团体在霸权兴衰过程中的转型。这并不是说论证社会中的事物是如何组织起来的功能性理解没有用处，而是说它们仅仅在微观而具体的历史和环境指标下才有用武之地。

历史主义的研究方法与一种激进目标密切相关。正如考克斯所认识到的并且随即为许多人所承认的，“理论永远是为某些人和某些目的服务的。所有的理论都有一个观察问题的角度。该角度的选取取决于空间和时间的位置，以及具体的社会、政治中的时间和空间”。我们的目标是理解治理形式的起源，进而预测它

们随着时间变化而转变的模式，而不是实际功用上的考虑——比如像实证主义或问题—解决模式那样——力图使现存的全球治理体系更加有效。

研究必须从本体论出发，换句话说，我们必须清楚特定时代的世界的最突出特征。在当今全球化日益突出的情况下，我们希望特别关注以下几个相关力量。在观念层面，我们确认了被我们称作知识权威的重要性，也就是说，对专业性、技术性或其他专门知识的尊重。这似乎是当代的明确特征和全球治理的不竭源泉。其次是市场化机制。它们不是狭隘意义上的市场机制。实际上，即使在公共制度方面，也有一种朝向更多采用市场组织原则和社会干预的趋向。第三是与知识经济有关的技术基础机构复合体。物质基础似乎才是理论发展的发生点、确定时代发展方向的根本动因。可用图 1 来表示它们之间的关系。

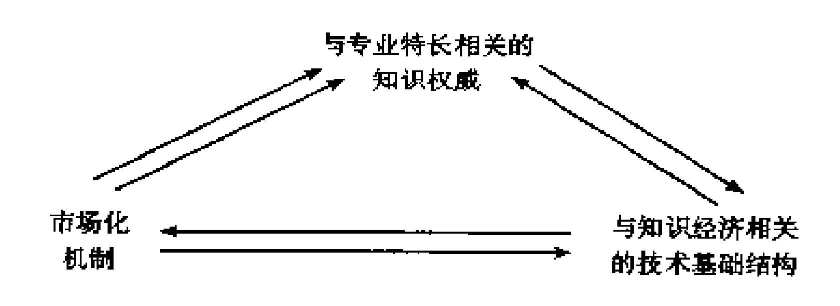


图 1　全球治理兴起的要素

该本体论应当被理解为一种不断发展的多层次分析全球治理形式的方法。

结　　论

20 世纪 90 年代后期国际关系研究领域的一个重要特征是全

球变革。冷战结束后，新时代来临的观念深入人心。然而，人们几乎同样关注，由于全球经济竞争的性质和潜在含义以及文化全球化而引发的争论。我们力图证明，在各方围绕全球变革的根源、程度和后果的争论之中，全球治理理论正在兴起。在那些有助于更全面理解全球变革的概念中间，全球治理概念越来越引人注目。

虽然如此，全球治理概念仍有几个不同的用法。第一种用法试图追溯国际规制模式的广泛变化；第二种用法关注当代世界组织处理世界问题能力的变化所具有的潜在意义；第三种用法关注塑造全球治理形式中正在上升的政治力量。无论是个人政治视野的变化，全球政治经济中跨国精英的权力增大，还是全球公民社会的兴起，尤其是全球信息精英的崛起，我们认为都值得更加深入地探究。虽然前两种方法所揭示的也是很重要的研究方向，但从更全面理解全球变革的角度来说，我们认为第三种全球治理形式的政治经济方法最为可取。

（本文摘自 Martin Hewson，Timothy J. Sinclair（eds）：Approaches to Global Governance Theory，New York，*University of New York Press*（1999），张胜军译）

参考文献

1．Perhaps the most visible example of this new focus is the scholarly journal *Global Governance*，which commenced publication in the winter of 1995.

2．See，for example，Robert W. Cox，ed，*The New Realism*：*Perspectives on Multilateralism and World Order*（London：Macmillan，1997）.

3．A pathbreaking discussion of globalization can be found in James H.

Mittelman, ed., *Globalization: Critical Reflections* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1997).

4. An interesting discussion of the changing ways of thinking about international relations can be found in James N. Rosenau, ed., *Global Voices: Dialogues in International Relations* (Boulder, Co: westview, 1993).

5. Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (London: Harper Collins, 1990).

6. See, for example, Robert O. Keohane and Helen V Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics* (New York: Cambricige University Press, 1996).

7. See Paul Q. Hirst and Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance* (Cambridge, MA: Blackwell, 1996).

8. Rosenau, "Governance in the Twenty First Century" in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 1, 1 (1995) p. 18. Rosenau has elaborated on this in *Along the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambrdge University Press, 1997).

9. James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

10. James N. Rosenau, "Distant Proximities; Dynamics and Dialectics of Globalization" in B. Hettne, ed., *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (London: Zed, 1995).

11. James N. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics" in James N. Rosenau and Ernst – Otto Czempiel, eds, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

12. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics," p. 28, and "Citizenship in a Changing Global Order," esp. pp. 272～273.

13. A related literature has developed in sociology around individual capaci-

tics. See, for example, Ulrich Beck, Anthony Giddens, and Scott Lash, *Reflexive Modernization* (Cambridge: Polity, 1994) and Scott Lash and John Urry, *Economies of Signs and space* (London: Sage, 1994).

14. Also see Fernand Braudel's treatment of "material life" in his *Capitalism and Material Life*, 1400 – 1800, translated by Miriam Kochan (London: Fontana, 1974).

15. James N. Rosenau, "Governance, order, and Change in World Politics," pp. 12 – 14.

16. Rosenau, "Governance to the Twenty – First Century" in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 1, 1 (1995) pp. 13 – 43.

17. The idea of a global civil society is one subject to much dispute in the literature of international relations. See Ronnie D. Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society," *Millennium: Journal of International Studies* 21, 3 (1992) pp. 389 – 420. See also Ronnie D. Lipschutz with Judith Mayer, *Global Civil Society and Global Economic Governance: The Politics of Nature from Place to Planet* (Albany: State University of New York Press, 1996).

18. See Yoshikazu Sakamoto, "Democratization, Social Movements and World Order," in B. Hettne, ed., *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (London: Zed, 1996).

19. See Bice Maiguashca, "Transnational Indigenous Movement in a Changing World Order," in Yoshikazu Sakamoto, ed., *Global Transformaton: Challenges to the State System* (Tokyo: UN University Press, 1995).

20. A collection on this theme is Meghand Desai and Paul Redfern, eds., *Global Governance: Ethics and Economics of the World Order* (London: Pinter, 1995).

21. Richard A. Falk, *On Humane Governance* (University Park, PA: Penn State Press, 1995)

22. David Held, *Democracy and the Global Order* (Stanford: Stanford U-

niversity Press, 1996).

23 Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1987).

24. See especially the essay "Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe," in Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

25. Stephen Gill, "Structural Change and Global Political Economy: Globalizing Elites and the Emerging World Order," in *Global Transformation: Challenges to the State System*, edited by Yoshikazu Sakamoto (Tokyo: United Nations University Press, 1994).

26. Kees van der Pijl, "The Second Glorious Revolution: Globalizing Elites and Historical Change," in Björn Hettne, ed., *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (London: Zed Press, 1995).

27. A good discussion of the dynamics at play here can be found in Stephen Gill and David Law, "Global Hegemony and the Structural Power of Capital" in *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, edited by Stephen Gill (Cambridge: Cambridge University Press, 1993). Also see *Structure and Agency in International Capital Mobility*, edited by Timothy J. Sinclair and Kenneth P. Thomas (New York: St. Martin's Press, forthcoming).

28. Robert W. Cox, "Towards a post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun" in Cox with Sinclair, *Approaches to World Order*.

29. For background, see Edward A. Comor, ed., *The Global Political Economy of Communication* (London: Macmillan, 1994). Also see Frank Webster, *Theories of the Information Society* (London: Routledge, 1995).

30. Bruce Lincoln, *Auhority: Construction and Corrosion* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994) pp. 3-4.

31. See, for example, Susan Strange's views as expressed in her essay "*Cave! hic dragones*: A Critique of Regime Analysis," in *International*

Regimes, edited by Stephen D. Krasner (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983).

32. Friedrich Kratochwil and John G. Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State," *International Organization* 40, 4 (1986) p. 754.

33. Richard K. Ashley, "Imposing International Purpose: Nortes on the Problematic of Governance," in Ernst - Otto Czempiel and James N. Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges* (Lexington, MA: D. C Heath, 1989).

34. See Oran R. Young, "Global Environmental Change and International Governance," *Millennium* 19, 3 (1990) pp. 337 - 346; Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994); Oran R. Young, George J. Demko, and Kilaparti Ramakrishna, eds., *Global Environmental Change and International Governance* (Hanover, NH: University Press of New England, 1996): and Oran R. Young, ed., *Global Governance: Drawing Insigbts from the Environmental Experience* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997).

35. Ernst - Otto Czempiel, "Governance and Democratization," in Rosenau and Czempiel, eds., *Governance without Government*. For a more detailed analysis of Cold War arms control as a system of governance, see Bruce D. Larkin, *Nuclear Designs: Great Britain, France, and China in the Global Governance of Nuclear Arms* (New Brunswick NJ: Transaction, 1996).

36. K. J. Holsti, "Governance without Government: Polyarchy in Nineteenth Century European International Politics," in Rosenau and Czempiel, eds., *Governance without Government*.

37. Mark W. Zacher, "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance," in Rosenau and Czempiel, eds., *Governance without Government*, p. 99.

38. A useful review essay on this theme is W. Howard Wriggins, "Prospects for International Order and Governance," *Journal of International*

Affairs 46 (1993) pp. 525～537.

39. Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (New York: Oxford University Press, 1995).

40. Independent Commission on International Development Issues, *North South: A Program for Survival* (London: Pan, 1980); World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (New York: Oxford University Press, 1987).

41. The relation between NGOs and the UN is addressed in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker, des., *NGOs, the UN, and Global Governance* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996). For a critical assessment of the Commission's program, see the chapter by Michael G. Schechter in this volume.

42. Mihaly Simai, *The Future of Global Governance: Managing Risk and Change in the International System* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1995).

43. A. J. R. Groom and Dominic Powell, "From World Politics to Global Governance: A Theme in Need of a Focus," in A. J. R. Groom and Margot Light, eds., *Contemporary International Relations* (London: Pinter, 1994) pp. 81 and 82.

44. Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance since* 1850 (New York: Oxford University Press, 1994).

45. World Bank, *Sub－Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington, DC: World Bank, 1989).

46. World Bank, *Governance and Development* (Washington, DC: World Bank, 1992).

47. Boutros Boutros－Ghali, "Democracy: A Newly Recognized Imperative," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 1, 1 (1995) pp. 3～12.

48. Lawrence S. Finkelstein, "What Is Global Governance?" *Global Governance* 1, 3 (1995) pp. 367～372 at p. 368.

49. See Alexander Wendt and Raymond Duvall, "Institutions and International Order," in Ernst – Otto Czempiel and James N. Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1989).

50. For a series of discussions and applicatons of historicist assumptions in international relations, see Cox with Sinclair, *Approaches to World Order*.

51. Cox, "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory," in Cox with Sinclair, *Approaches to World Order*, p. 87.

52. *This trinity draws on Cox*, p. 98.

面向本体论的全球治理

〔美〕詹姆斯·N. 罗西瑙

在一个以边界迁移、权威重构、民族国家衰落和非政府组织（NGO）在地区、国家、国际和全球等诸层次上的激增为特征和标志的时代，是我们面对既往关于政府的不当思考、谈论和撰写方式的时候了。这种紧迫感是如此强烈，以至于变革的动因、社会、经济和政治距离的缩小以及联合国在庆祝成立50周年关头而表现出来的固有缺陷——仅仅列举几个最明显的根源——都使人们对一个尚未定型的概念“全球治理”倍加关注。然而，尽管这一概念颇受欢迎，它对过去的依赖仍然超出它所寻求的未来，这一事实使它深受其害。尽管眼下数不胜数的书籍、杂志和各种研讨会中充斥着关于全球治理内涵和前景的辩论，这些辩论却缺乏一种合适的概念工具来区分由于边界变化、合法性观点变化、政府削弱或瘫痪以及新身份而引起的政治过程。

概念工具的缺乏说明，依靠那种把国家和民族政府看做是世界组织的实质基础的理解已经不再适用。我们已经习惯于把这些实体当做政治的基础，思索全球规模上的治理时，我们也不期然地转向它们，而把边界迁移、权威重构和非政府组织的激增放逐为社群分配价值和政策框架过程的次要向度。当然，这些向度受

到了重视，而且很少有人把它们带来的冲击看做是边缘性的。然而，国家和民族是第一位的旧思考方式仍然压倒一切。即便是一种辨析和定义全球治理性质的可贵努力，往往也难以挣脱传统概念的束缚，将国家和政府作为有机分析的焦点：在承认世界发生巨大变化，承认边界迁移、国家权威削弱和非政府组织激增的同时，许多分析仍然回归到旧有的思路，突出全球治理所包括的"政府在国际上从事在国内所做的事情"的内涵。该思维定式之所以如此根深蒂固，很大程度上是由于我们在分析问题时依然存有那种将国内和国外事务截然分开的观念。

那么，怎样才能使我们的视野跟上时代，使之能够准确而全面地解释治理动因正在发生深刻而持久转变的世界？怎样才能使政治的探究更为深人，更有能力把表面上不规则的发展当做当今治理的一部分或一个组成？我们应当如何在理论上武装自己，以使我们不至于因一系列事件——前苏联一夜之间和平地瓦解，加拿大边疆的碎片化，走向分裂的南斯拉夫仍然要求加人欧盟，金融危机在世界上几乎同时出现，南非寻求弥合经久而巨大的种族鸿沟，长期统一的以色列的分裂行为，或者国际机构如此之深地介人民族国家的国内事务（仅列举近年来使人惊奇的部分事例）——而感到惊讶。

我深信，寻求这些问题的答案，要求我们发展一种新的、能够理解治理的最根本基础的本体论。该本体论——以及从中生发出的范式——应当彻底改变事事与领土相关的看法，要对治理的时间向度的重视程度不亚于空间向度，要把权威向亚国家、跨国、非政府的层次转移看做正常变化，而且要与治理的所有层次上突出边界的渗透性。这一任务当然无比艰巨，下面就是对新的本体论的框架应当包括的内容所做的初步思考。我的目标并非详细列出几个具体的本体论的关键前提，而是简要说明在思考治理

的目的、过程、结构和轨迹时，人们的习惯性行为所发生的实质性变化。通过集中注意力于这些视角的变化，希望我们能够加快这些视角所展现的步伐。

本体论和范式

让我们首先关注一下一些概念上的特征。“本体论”概念源自哲学，指对事物（实在）本质的宽泛界定。运用到世界政治领域，该概念指人们对全球事务这一实在的宽泛界定。另一方面，“范式”被看做是本体论界定之后详实而准确的经验性界定。换句话说，本体论更为根本，它突出的是何为组成现存秩序的基本要素，而范式则是指这些基本要素以何种方式相互结合来形成秩序。再换句话说，本体论是静态的，辨识的是构成整体所必不可缺的因素，而范式允许要素的流转，因而关注整体构成的变化或稳定。因此，在本体论辨识何种行为体参与并以何种形式的行为来支撑全球治理的一种特定形式的同时，范式关注的则是这些行为体可能如何和何时保持或改变它们的行为。当然，如果从人们一般谈论实在的更富包容性的角度来看，并不能把本体论和范式截然分开。将它们分开只是为了分析的便利（它们合在一起组成了人们常说的“实在的社会建构”）。

需要本体论和范式是由于人们永远都不可能全面地掌握实在，所以不得不选取表象的某些特征为重要的、而把其余的视为不重要的琐碎。为了从杂乱无章的现象中获取少量他们认为重要的秩序，人们需要把不同的现象内在地连接起来；也就是说，他们需要使世界秩序化，以便理解和适应它。如何组合这些重要特征的方式构成了本体论和范式的基础，经由它们，事件的进程得到阐释，秩序也得以形诸其上。最终的结果无论是对个人还是对

集体来说，都是一种主观性而非客观性的理解。正如考克斯所述，“实在是对人们生存条件的集体反应。主观间共享的经验复制了实在，体现的形式为延续的制度和实践。”总之，“本体论告诉我们这个我们正在探究的世界上什么是重要的——什么是基本的实体和关键的关系。本体论不是任意的建构，而是一个时代共同意识的表达”。

这并不是说本体论或范式是复杂和在多种层面上相互渗透的。相反，一般来说只有少量特征——如主要行为者的身份以及它们行为的固有特征——被筛选出来作为治理的至关重要结构，用来解释一些实体如何和为什么朝向某一个方向而非朝向另一种方向变化。例如，第二次世界大战前夕盛行的本体论就集中体现为那个时代的共同意识——权力平衡；在后来的冷战时期，超级大国之间的对抗主宰了世界思维；而在今天所有这些视角都不能说明 20 世纪 90 年代以来出现的秩序。换言之，由于在它们的经验范围内，本体论是这么贯穿始终，范式是这么无所不包，它们是这么善于解释政治世界中与稳定或变化相关的所有进展，所以人们只需使用它们的少量组织原则就可以概括他们对复杂现象的理解。它们甚至不需要利用理性在范式之间徘徊不定。因为本体论和范式是一种更深层次的对世界事务行为根源的理解。

那么，本体论、范式以及那些一个时代共同感受的具体表达是如何进行转换的呢？有两种方式：或者由于人们的生存条件发生了深刻的变化，人们才在反常事例日益积聚和正常化的引领下，逐渐改变他们主观上体会这些变化的方式；或者他们对生存条件的感知，因新技术使他们能够从新的背景下感知他们的现存环境而发生迁移。在当前，本体论转型的这两种根源似乎都起作用而且互相加强。民族国家经济的全球化、世界范围消费文化的出现，关于人权和环境的全球规则的出现，艾滋病的挑战，一些

社会的碎片化和另一些社会的一体化，毒品交易，国际犯罪集团，金融危机以及臭氧层空洞等只不过是构成人们今天生存条件中心特征的一些更加明显的事例而已。与此同时，全球电视网的继续扩展和许多其他远未结束的微电子技术革命极大地便利了人们对这些必须掌握的新变化的了解。

然而，变化了的条件和对它们的了解可能共同孕育出新的主观经验，一种更贴切的本体论及其伴生范式将是逐渐演化而且难以成型的。如上所述，本体论被如此之深地定位于各种分析的根基，以至于它们并不容易显露任何过时的迹象。规制的概念就是一个很好的例证。最初作为相关行为体在制定和执行决策中分享的规则、规范、原则和程序而构想的一个问题域，其后汗牛充栋的文献大量集中地在强调作为折中性规制成员之一的国家。对政府行为体之外的其他行为体的重要性则很少论及，尽管大量证据显示在许多规制中如石油行业，非政府组织和其他类型的行为体发挥着至关重要的作用。如果规制是全球治理赖以推进的主要制度形式，那么，在它们的构成大都由国家政府为主的情况下，显然不可能评价它们对治理过程的贡献。因此，利用规制的分析家有必要更新研究日程，把非政府组织和其他类型的行为体在规制形成的过程中的重要作用突出出来。

概言之，面对本体论变化的情形，许多人可能认识到治理的支柱在空间、时间和组织方式上所发生的变化，但是与此同时，他们又往往坚持国家和国家政府无论如何将继续拥有已经延续数个世纪的权威和权力。不错，它们承认冷战已经结束，但国家和国家政府以及它们之间的权力平衡依然主宰着由国家组成的无序世界。1939 年断裂的历史可能被延续起来的观点是可以理解的，但这种认识只会损害和限制我们在一个骚动和转型时代对治理的把握。同时，如果采用的公式中没有把国家和政府视为第二位或

边缘化的，而是把它们置于中心并影响其他行为体，那么本体论迁移的必要性看来也不是恶兆而是更可接受的。换句话说，在对待国家的两种态度之间需要划分一条明显的界限，一种态度把国家看做全球舞台上的惟一行为体，另一种态度则把它视为已经度过其鼎盛时期的不重要的和过时的行为体。在有必要不再把全部注意力集中于国家，而是承认要把大量非政府行为体作为重点分析对象的情况下，随之而来的应当就是不把国家当做第一位的，而是在以权威日益分流和等级化日益消失为特征的世界上把它简单地看做一个重要的行为体。诚然，国家拥有主权，但是这些权利可以行使的范围正在一个相互依存和国家边界模糊的世界上日渐缩小。随着权威的加速分流，国家将不再可能在越来越复杂的挑战面前继续仰赖主权作为保护它们利益的基础。

新的本体论必然要求新的标识来明显区分新时代不同于旧时代的通常含义，以利于与旧时代决裂的普遍分享的主观间经验的发展。然而，必须要强调指出，这里使用的标识只是一种尝试性用法，也就是说它可能被最终证明为过于技术化而不能推广应用，也可能在此过程中形成一种相对简化而且更使人信服的术语。当然，这里使用的标识并不是第一次被提到；例如，多头政治（polyarchy）、全景政治（panarchy）和自发调节（collibration），所有这三个词都强调了自冷战结束后世界日益分散化的程度。无论哪种标识最终被采用，换言之，它们都尖锐地揭示了不同于以前时代的基调性安排。“后冷战”这一标识不足以指代新时代，因为它没有揭示新时代涵盖的核心动态。冷战标识，如同它以前的“权力平衡”时代，确实指明了实质现象。该术语总结了超级大国相互对立的状况及其在世界其他地方所带来的结构性影响，而现在所谈论的后冷战阶段不过仅仅是强调了前一阶段的终结。

这里使用的标识或许显得笨拙，但它的确同时捕捉了以持续的张力和推动社会碎片化和社会一体化的力量之间的互动为标志的新时代的本质动态。

全球化、本土化和碎片化

显然，朝向全球化的强大趋势不只是以边界变迁、权威重构、国家削弱和非政府组织的大量繁殖为基础，从长远上看，它们也驱使了朝向本土化的强大趋势。如果在无政府主义的世界上处于旧本体论中心的是主权国家之间的互动，那么处于新本体论中心的就是全球化力量和本土化力量的互动以及一体化趋势和碎片化趋势的叠加。碎片化这一术语听起来或许有点刺耳，但它有力反映了全球化和本土化之间难分彼此的紧密联系和因果联系，突出了其中一方的增量将导致另一方增量的可能性，反之亦然。

我们进而居住和学习在一个碎片化的世界上，层出不穷事件的发生或是贯穿、超越或是沿着长期建立的国家边界，在此过程中，权威重构的方向向上为跨国或超国家组织，横向为社会运动和非政府组织，向下为次国家集团。这是一个治理逻辑不必遵循等级制度的世界，在其中最远的也是最近的，政治的时空向度被碎片化力量揉在一起，使得事件发生摆脱了任何直线性顺序。今天的因果链条仿佛是碎片缝成的被单，依然把国家和政府置于首位的本体论不可能清晰地加以辨别。

在最低的限度上，一种更为适当的本体论将在很大程度上突出国家权威的侵蚀和非政府组织的激增已经导致旧治理方式的解体。虽然在经济、通讯和文化领域的全球化力量横扫一切，而且尽管当今一体化扩大的迹象可以在欧洲或其他地方找到，碎片化仍然意味着权威实施和产生服从的场所同时在不断分散。国家的

弱化不会导致权威真空（虽然也可能存在这样的情形），至少不比权威消失的空间数量激增所带来的更大。碎片化指向权威的再分配而不是它的退化。

总之，如果勾画一下以新本体论为基础的世界地图，对全球治理的描绘将是高度分散的，即使它的许多空间向度出现重叠。全球治理因而不是一个高度一体化和秩序的标识，因为它是对高度复杂而广泛的全新行为的一种总结，这些行为既可能在世界范围达成少许一致，也可能导致陷入普遍深入的混乱。在任何一种结果下，都仍然是全球治理，因为高度分散的、各种目标导向的行为体所进行的努力的总和正在不断增加，甚至也许取代国家在全球范围内充当主要的权力来源。而且，无论何种结果最终成为主流，它们都将必然成为一种——致力于决定性和公正政策来改善包含在全球议程之内的大量问题——有效安排的累赘。

当然，今天并非历史上治理所在地发生解聚的惟一时代。在早期，例如汉萨同盟、美第奇家族和罗特希尔德家族的成员曾经拥有相当可观的权威。确实，人们无疑能够找出无数历史事件堪与今天边界侵蚀和变动的核心动态相类似。正如艾滋病正在今天跨越国界传播一样，人们也可以举出 16 世纪瘟疫的蔓延；正如国际互联网、传真机和卫星电视使边界之间相互渗透一样，早先的印刷术、无线电和电话也使观念的传播突破了边界的限制；至于当前全球化和地方化扩展和缩小视野的众多渠道同样也有类似的情形。不同之处是当前阶段聚合和解聚的速度和相互作用加快了。也就是说，所有社会层次的政治步调加快到对事件做出的反应几乎与事件本身同时进行的地步，迫使参与者总是处于寻求追上决议的因果关系的状态，尽管他们自己就是当事人。正是由于这个原因，即将出现的本体论将无疑包括一种对政治即时向度的新理解。

治理的单位

新的本体论要求将重点放在那些影响全球化力量的政治行为体、结构、过程和制度方面。在这种研究方法中，国家只是权威的众多来源之一，只是影响事件进程中的碎片化——一体化动态的众多组织形式之一。换言之，不同于一个以国家和国家政府为主导的世界，新的本体论建立在世界由“权威空间”（SOAs）组成这一前提之上，权威空间并不一定与根据领土划分的空间相一致，而是具有相当大的灵活性。这样的空间事实上就是新本体论的分析单位。它们在行为体参与活动时行使权威而造成的顺从中得到辨别和确认。换言之，权威并非是对行为体的一种拥有，也不是嵌入在角色中。权威是一种相互关系，它的存在只能通过行使和服从来观察。一个新的权力位置或许需要正式的任命，但他或她的权威是否是有效的，只能靠在行使过程中的权威施与对象的反应来检验。如果权威得到响应，那么权威就是实在的；反之，即便有正式的任命也不相关。

因此，SOAs依据它们之间等级化关系分布，可以在形式上和结构上各不相同。它们的不同可以建立在等级化之上的安排，例如军事组织中绝对服从式的明确允许以强制或下课为后盾的无须解释的命令；到如果说服证明不够仍能通过含蓄的强迫得到服从的官僚权威，例如非军事化的政府或非政府官员在行使权威时的情形；到权威来自专门知识（知识权威），例如人们之所以服从是由于专家的建议。

SOA_S进而可以不与固定的领土相连接。遵守的人群也许遍布整个世界，而彼此之间没有任何法律关系，也许他们恰好处在同一地理区域并从属于相同的组织。如果该空间涉及通过认证

和对公债发行者的可靠度确定等级来进行价值分配，那么行为体就包括像穆迪（Moody）、标准普尔（Standard & Poor）公司等一批其他信用和等级认证机构，它们决定世界范围内哪些公司、政府和非政府组织能够或不能够得到贷款。另一方面，相对于那些不与领土发生联系的 SOAs，另一些是那些仍然与地理区域相关的价值分配的权威空间，它们使本地、省内和国家政府能够在税收、公用场地、警察活动和其他尚未收缩权限的领域行使权威。

非领土性的行为体和权威重构不同寻常的来临，帮助解释了近来为何出现集中于治理过程而不是以政府为工具的权威行使趋势。在政府是特定领域内的具体行为体的同时，治理则是一个广泛的概念，它突出 SOAs 未必属于领土范围并可能只启用非正式权威来达到服从的目的。换句话说，治理，指的是寻引社会体系实现目标的机制，一个非常适合理解世界上旧有边界日渐模糊、新身份司空见惯、政治思考面向全球的概念。可以肯定，强调治理很可能就是大家所接受的理解世界事务的新主观意识间本体论的首要标志。

新本体论出现的另一个标志是出现了大量新术语，用以说明治理单位不再仅仅是国家和政府。至少有十个描述世界政治的相关术语已经得到人们的认可：非政府组织、非国家行为体、无主权行为体、议题网络（issue network）、政策协调网（policy networks）、社会运动、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体（epistemic community）。尽管这些术语要取得主观意识间的一致，还需要一定时间把它们纳入共享的词汇，但这些术语的大量涌现无疑表达了某种对现行的以国家和政府为本体论的主要表述的不满。

等级体系

在一个SOAs之间相对独立的解聚的、分化的世界上，什么才是通常意义上关于普遍深入的等级体系的新本体论？新的思考方式可能十分艰难。等级体系包含权力和行为体的相对能力，但我们是如此习惯于把该术语置于任何团体之长幼强弱次序之中，以至于很难在分散排列的行为体中间把握谁的权力局限于某个专门领域或者一系列固定议题，并使它们相对自主而不是彼此依赖于它们处于长幼强弱次序中的何种位置。尤其是，新本体论允许权威空间之内的等级体系，这是因为某个权威空间的一些行为体拥有相似的目标，而这些行为体的能力有区别使它们具有不同的影响力，但是不能因此断言权威空间之间将出现那种长幼强弱秩序。一些信用等级机构或许比另一些更具影响，但没有根据设想级别最高的信用等级机构能够支配权威空间范围之外或其他空间权威的其他行为体。“且慢”，那些坚持旧本体论的人士可能会问：“那将置国家主权于何地？肯定会招致国家在其边界之内限制或无视这些信用等级机构的运作！”根本不是，坚持新本体论的人回答，权威存在于一定的空间范围，而且如果某一国家或政府成功地限制或支配信用机构的活动，那么这一结果的出现将是因为双方在同一空间范围存在着相互竞争的关系，而不是源自于国家拥有主权而信用机构缺少主权。换句话说，在一个解聚的世界上，使得一行为体服从于另一行为体是必要的依赖性集中，而不是宪法条款所规定的最高权威只属于国家和国家政府。另外，在权威空间解聚的条件下，源于军事力量，国家垄断的、作为行使主权的最后手段的等级体系，将再也不能转化为调节信用机构的杠杆。

边界化的体系向何处去

在传统政治边界缝隙日渐扩大，权威所在位置发生变迁，以及非领土性和非线性政治来临的情况下所产生的问题是：是否前述的分析不能应用于更为有限领域的治理？如果这里所说的碎片化——一体化动态非常重要和深入，难道它们在边界化的体系中不能取得成效吗？如果真是这样，它们难道不会施加压力，促使新本体论取代长期用以理解国内政治的主观意识间的基础吗？

对此类问题的肯定回答是可能的，即使详细说明某一堪与围绕碎片化——一体化观念相比较的本体论尚且为时过早。显然碎片化——一体化动态与社会体系的相关程度并不亚于与全球体系的相关程度。将 SOAs 当做社会内部和它们之间的治理单位的思考也当然是合理的。毫无疑问，在社会内部的权威行使过程与全球的过程是一致的，大量事件沿着不确定的路线跨越时空，首先沿着某一方向，然后朝向另一方向，或第三次重新导向，甚至回归到起点，结果表现为顺从的累积、修正或以非线性次序结束。假如社会的分聚程度与全球体系所包含的分聚程度相似，它们就很可能以权威空间之间长幼强弱次序的逐渐侵蚀为标志。

的确，只要深信“政治性行政体系的治理能力……或者越过法律收益递减的门槛，或者十分接近这一分界线”，结果是“当代社会的政治性治理再也不能只包括外部的政府控制，而是出现了治理行为体的多样化”，那么，在正在到来的时代，努力指明一种社会治理的新共同意识的迹象已经十分明显。例如，一次讨论会已经开始全力探讨“政府和社会之间互动的新模式”，而且

因而“发现了处理新问题的其他方式或创造治理的新可能性”。总之，本文不过是在一个骚动的世界上更新我们关于政治理解的大量文献之一。

（本文摘自 Martin Hewson，Timothy J. Sinclair (eds)：*Approaches to global governance theory*，New York，New York Press.（pp.23～54））

全球治理：迈向一种分权的世界秩序的理论

奥兰·扬

全球事务对治理的需求从未如此旺盛。广义地说，此种发展是国际社会成员间相互依赖加深的产物，它也让我们产生了全球市民社会的想法。国家和非国家行为体益发难以将自己与世界其他地方发生的事件隔离开来，不管它们多么想做到这一点。甚至是居住在地球另一端的个人也无法避开前苏联的解体和前南斯拉夫的血腥内战所带来的政治影响。墨西哥和俄罗斯金融危机造成的经济后果震撼了全球货币体系。类似地，世界各地排放的温室气体也影响到全球气候系统。这些仅仅是例证，说明一系列问题已使得个体行为者无法将自己置于外部事件的影响之外。

冷战的结束引发了欢欣一刻，新世界秩序似乎即将形成，联合国作为解决国际治理问题的政府间机构的前景终将实现。然而，这一刻稍纵即逝，对联合国处理一系列紧迫问题能力的怀疑持续增长。联合国在波斯尼亚、卢旺达和索马里维和行动的失败令该组织有效处理影响国际和平与安全的威胁的能力受到深刻质疑。七国集团、经合组织、欧盟和北美自由贸易区在处理重大经济问题上胜过联合国的显著趋势，使这一世界组织在全球经济赛场中的作用边缘化（利昂斯，1995）。在环境事务领域，有欠妥

当的计划——比如作为 1992 年联合国环境和发展大会的一份遗产而设立的可持续性发展委员会——突显出联合国在解决涉及人与自然之间关系的问题方面的能力有限。

需要采取何种措施才能弥合国际社会对治理的需求与提供治理的能力之间的鸿沟呢？在应对该问题上，一些观察家表现出对人类解决世界问题能力的深深悲观和沮丧。期待着即将到来的无政府状态，他们并没有为预见到的治理危机提出明确的药方。其他人则强调应努力改革作为一种提供全球治理的优先机制的联合国。信奉这种方法的人投入了许多时间和精力描绘重构该组织以提高其处理各种治理难题的能力的蓝图。在一长串诸如此类的方案中，其最新方案在全球治理委员会 1995 年 1 月出版的报告——《我们的全球之家》中得到了阐述。

第三种应对指出了政府和治理之间的区别。提出这种观点的人将注意力集中在近年来出现的大量具有革新意味的社会实践活动上。这些活动打算解决互不关联或独特的难题：规制的创立或专注于特定问题、但不需要完备的机构来管理的成套角色、规则和关系（利维、扬和赞恩，1995）。鉴于第二种方法指望联合国体制，并提倡一种广泛、具有法律约束力和以国家为中心的国际治理途径，第三种应对寻求零碎的或处理特定问题的安排。这些安排可能具备法律约束力，或许会赋予联合国及其专业机构以某种角色，也可能经常给非国家行为体分配重要角色。这一类创造性的工作在环境问题领域——但决不局限于此——尤为显著（扬，1994a）。

在没有对其他应对做出评价的情况下，讨论 21 世纪全球治理的达特茅斯研讨会为自己安排了任务，即当人类准备进入下一个千年时，批判性地评估第三种应对在全球事务中面对治理的挑战的潜能。有着对明确限定的难题注重实效的关注、建立毋需高

昂成本的官僚机构支持的规制的前景，以及在不剧烈改变国际社会特征的情况下对解决问题的前景的乐观态度，这种方法的吸引力毋容置疑。然而，吸引力并不妨碍我们批判性地评估该方法；相反，它凸显出审视特定问题领域的规制的真正潜质的重要性。秉承这种精神，达特茅斯研讨会的与会者摆出姿态，试图回答下列问题：

规制到底是什么？它们与联合国之类的组织的区别何在？在为满足国际社会对治理的需求而做出的较早努力中，这些组织完全吸引了人们的注意力。

我们是否见证着全球市民社会与国际社会一道兴起？这种发展对世界事务的治理有何意义？

是否有一些问题比另一些问题更适合国际或跨国规制处理？

在何种条件下，特定问题领域的规制可能会成功或有效地解决激发创立规制的难题？

各种规制的形成和运作可能给国际社会或全球市民社会带来何种更广泛的（通常并非故意的）影响？

作为治理渊源的规制

对作为解决治理难题的机制的国际规制的浓厚兴趣不仅重新界定了许多新概念，也重新定义了许多旧概念。除规制外，社会制度、社会实践、治理体制、社会控制机制和组织也在讨论之列。这提出两个难题（扬，1994a）。如斯托科（Olav Schram Stokke）在本书的文章中提醒的那样，分析家对于关键词的使用和定义并没有一致意见。该事实迫使大家花费更多的时间比较和对比规制的形成和效能等基本问题。当我们出于经验分析的目的试图运用这些概念时，更多困难出现了。结果，理论家的各种观

点常常难以受到经验的检验而无法找出经得起推敲的假设。

更重要的问题是在寻求识别和理解国际规制的工作中，持契约论观点的学者和以构建关系思考的学者之间存在分歧。契约论者假设行为体预先存在，它们有清楚的身份认同，并了解由此而生的利益。当它们发现独自行动会导致共同损失或无法获得共同收益时，这些行为体便产生了创立制度性安排的动机。根据这种解释，规制是由自利行为体所创立，用来解决或至少是改善集体行动难题，并由此增加社会福利（哈丁，1982）。另一方而，建构观点假设制度在界定参与者的利益、甚至塑造它们的身份认同方而扮演了重要角色。例如，欧盟成员要求各国调整国内体制以符合联盟条件。根据这种解释，制度对成员有构建作用而非相反（温特，1987、1992）。

在这些分析角度中做出选择并无必要。它们为独特的研究方法提供了不同的出发点，每一种分析方法都值得鼓励以拓宽和深化国际社会的治理知识。而且，行为体和制度相互构建的观点是完全可能接受的：对社会制度的参与能够影响成员对利益的塑造和对身份的理解，即使他们的独特身份的形成先于这种参与（温特，1994）。然而，这些不同观点的倡导者——他们常常对认识论和概念或分析性的问题持不同看法（克拉托克维尔和鲁杰，1986）——之间的冲突提升了分析家面对的难题，这些分析家想设计一种识别国际规制的领域的实用方法。冲突使分析家无法评估该方法的潜力以满足国际社会对治理的更多需求。

面对这些概念上的混乱，我们当如何进行研究呢？达特茅斯会议上得出的答案非常实际。尽管存在概念上的难题，多数观察家在分辨运作中的国际规制时并没有什么困难。当需要识别具体规制时，观察家中存在高度一致。例如，关于环境问题，规制管理着一系列功能性难题（比如向大海倾倒废物、国际石油排放、

拯救濒危动植物种、国际贸易、空气污染物的越境排放、有毒废料的国际运输、臭氧衰竭、生物多样性的丧失、气候变化等等)，以及地理划定区域（比如大湖区、莱茵河、斯瓦尔巴群岛（the Svalbard Archipelago)、南极洲和许多内海）。一些规制同时反映了功能性和地理性问题，如为保护北海免遭海上和陆地河流中的化学废料的污染而设计的规制。当然，也有一些观察家对特定规制的存在持有异议，尤其是当规制还处于胚胎期或发展的早期阶段（例如，1992 年气候变化框价公约做出的安排)。然而就分析的目的而言，最显著的是这些异议都涉及地缘案例。大体上，对于多数国际规制的识别存在高度一致。

这些国际规制有哪些有助于大致确认规制的限定性特征的共同点？规制是定义社会实践、给实践参与者分配角色和管理它们之间的相互作用的成套规则、决策程序和计划。规制在功能范围、地域和成员方面存在极其明显的不同。想一想五大湖水质规制和气候规制之间的差异：前者有两个成员，关注限定地区的水质；后者是全球性的。在发展过程中，它可能会吸纳国际社会的所有成员。不同的规制在决策程序、服从机制、收入来源和争端解决步骤方面也大相径庭。它们正式化的程度迥异：一些依靠具法律约束力的公约或条约，另一些却立足于法律效力较弱的协议之上（例如部长宣言、行政协定，甚至于更加不正式的共识)。

除此之外，许多更具分析性的差别出现在有关国际规制的文献中（利维、扬和赞恩，1995)。尽管特征交织的现象很普遍，但个体规制可能具有：①管理性，这是指规制强调规则或行为定式的形成；②程序性，指规制集中关注形成集体选择的程序；③计划性，指规制导致共同或合作项目的达成；④生产性，指规制凸显考虑问题的新方式。各种规制在力量上也不同——力量的大小根据它们运作条款的明确度、密度、范围和深度来衡量。经过

长时间的发展，许多规制（例如南极条约体系、欧洲跨境空气污染规制）益发强有力。而且，如莫德尔克（Konrad Von Moltke）关于制度结构的探讨所阐明（参见第 9 章），个体规制常寄身于中心制度性安排之中，或合并成适于处理更广泛问题的更大结构（比如公海捕鱼规制受包容更广的海洋法的管辖；或者像管理特定商品，如糖、咖啡和锡的规制是处理国际货物和服务贸易的核心规制的一部分）。

如同其他社会制度，国际规制有各种形态和规模。尽管如此，它们仍具有许多共同特点。这使它们能够置身于相同的问题领域，也使它们有别于以其他方法寻求国际治理的实体（如联合国体系中各种组成单位）。诸如保护高空臭氧层和管理濒危动植物贸易之类的规制表明，国际规制几乎都是针对特定问题的反应；它们并不寻求为以地理或社会意义限定的地区提供公共秩序综合体系。虽然国家在制度性安排中居于主导，但是许多非国家行为体（包括第 5 章、第 8 章讨论的政府间国际组织）已成为此类安排中的重要游戏者。总之，规制形成了一个水平而非垂直方向或等级制的公共秩序体制。结果，一个复杂、分权的秩序模式出现了。这种安排的力量之一，是个体规制承受体制中其他实体所遭受的重大失败的能力。然而，理清规制间交叉与重叠问题的能力低下是其一个弱点。规制由不同行为体为不同目的而创设，但这些行为体经常极少花费精力协调彼此间的工作和识别规制间的联系。

相对来说，规制的管理较松。如果在作为制度的规制和作为拥有办公室、预算、人员和法人的物质实体的组织之间做出区分，我们可以认为，达到治理的规制方法凸显了“没有政府的治理”之理念，并且提供了在最低限度建立官僚或行政实体的同时实现治理功能的前景（罗西瑙，1992）。当然，如布莱特梅尔

（Helmut Breitmeier）所明确指出的那样，政府间组织在规制形成过程中通常扮演重要角色。实施国际规制条款的许多工作由高度组织的个体成员完成，不管这些成员是国家、还是各种类型的非国家行为体。而且，在国际或跨国层面上，规制的日常运作中对组织能力的要求程度也不同。例如，南极条约体系的核心、1959年南极条约就没有任何常设行政机构。然而，最初设想的与深海采矿有关的机构安排——国际海底机构和企业——却可能建立一套前所未有的机构。毫无疑问，这是1982年海洋公约法第十一部分提出的最初深海采矿条款为什么被弃之一旁的一个原因，即使公约本身最终于1994～1982年开放签名后近12年才生效。

随着自身的发展，规制常常需要更多的组织能力。彼得森观察到（本书第5章），当所发动的社会实践越来越复杂时，政府间国际组织经常在推行或运作规制中承担日益重要的角色。再次以南极公约为例，处理现有资源和环境保护的新内容使南极条约体系变成一个日益复杂的行政机构。即使如此，为环境规制行使各种功能的秘书处和关联机构也仅有5～20个工作人员。相反，组成联合国体系的各种实体如联合国发展计划署、世界卫生组织、联合国粮食和农业组织、联合国教科文组织，或世界银行（国际环境治理协会，1995）雇佣了成百上千人员。

规制和社会

国际规制并不是运行在社会真空中。正如研究国内体系的学者将国家和市民社会做出区别一样，研究国际事务的学者已经长时间认识到国家体系本身可被视为国家社会。合理界定的原则清楚阐述了成为国际社会一员的标准，明确的规则管理着国际社会成员间的互动关系（例如不干涉成员国内事务之原则）。尽管在

国际社会中不存在此类国家，我们仍然可以就作为一个分权公共秩序体系的构成元素之一的规制与规制运行于其中的国家社会之间的关系提出疑问。这些问题与研究国内体系的学者就国家和社会间的关系提出的问题相对立。

国家体系的组成原则和应运而生将这些原则付诸于实践的明确规则不时被违背，国际社会的组成结构平稳地演进。例如，作为国际社会组成原则之一的主权观念出现的实际转变近来引起了许多讨论（李昂斯和马斯坦敦诺，1995）。尽管如此，但是许多（或许大多数）研究国际规制的学者在专注于国际社会的时候一直假设规制的成员为国家，并进而在一个局限于国家体系的分析框架中研究规制的效能，这个事实可能毫无疑问（克拉斯纳，1983）。

然而，这种以国家为中心的观点有将一种保守的偏见引入规制分析的风险，而且也不能解释当前全球事务正经历着的许多有趣进展。研讨会上许多与会者有力地表明，作为力量和权力中心的国家正逐渐没落的观点毫无道理。然而，以瓦普纳（Paul Wapner）和莫尔德克（Konrad von Moltke）为首，他们也认为一个从属的社会体系正围绕着国家社会发展，逐渐成为规制运行于其中的社会环境的一部分。这个被瓦普纳和其他人描述为全球市民社会的体系由许多低于或区别于国家层次、但在个人层次之上运行的非国家行为体构成——包括利益集团、职业联盟和公司（瓦普纳，1995a、1996；利普苏茨，1996）。

如许多与会者所注意到的那样，全球市民社会的概念目前并不明确。从其具有可识别的、管理诸如成员资格、成员间互动之类事务的组成原则这个意义上说，全球市民社会是社会吗？全球市民社会是和国际社会等同的单一现象吗？把世界经济和生产方式的世界体系纳入全球市民社会有意义吗？抑或将市民社会的概

念理解为非政治经济行为体及它们之间的互动会使问题更简单（汤普森，1983）？全球市民社会是否有自己的生命力，抑或将之看做是修改国际社会特征的一系列发展更为妥当？最后，我们能否准确地定义全球市民社会以便将之与国际社会区分开来，并就它的力量和力量的升降程度做出令人信服的判断？

这些都是难以解决的问题。即使如此，本次研讨会上的讨论也表明，全球市民社会概念具有丰富内涵，值得研究国际或跨国治理问题的学者探讨。如莫尔德克和瓦普纳指出，规制研究的一个危险是研究可能过于以国家为中心。换言之，它假设国际规制的成员局限于国家（或应该如此）。毫无疑问，在国际规制运作和发展过程中非国家行为体具有了许多公认和重要的角色（普林斯和芬格，1994）。一些行为体（如跨国公司）已经证明自己非常善于在国际规制组成的国际制度框架中寻找达到目的的途径。国家行为体和全球市民社会之间有组织的联系存在于这些框架之外（如果我们认真对待瓦普纳的观点）。正当国际规制的数量激增以应对国际社会产生的大量问题时，作为全球市民社会的问题解决机制的跨国规制已被创立。例如，全球保险规制的发展与战后世界贸易的急剧增长相关联，以及全球性通讯规制出现在万维网的使用者当中。而且，如同成为国际社会一员对国家的重要含义一样，成为全球市民社会一员对许多非国家行为体也有重要意义（例如全球自然基金，即绿色和平组织），这种说法并不为过（瓦普纳，1995a）。因此，对它们在全球市民社会中的行为不了解的情况下努力确定非国家行为体的身份与打算界定国家的身份却不关注它们与国际社会之间的联系一样，都毫无意义。

研讨会上的一次讨论集中关注了瓦普纳的观点——全球市民社会应当被视为一种以自己的方式履行治理的机制。尽管看上去有趣，但这种观点却有将问题搅乱而非澄清的风险。规制是为处

理特定问题而创立的许多角色、规则和关系，至于这些问题是与国家社会还是全球市民社会相关联则无关紧要。为了分析这些不同体系之间的关系并取得进展，一方面要在规制间做出区分；另一方面需要在规制与国家社会和全球市民社会之间做出区分。做出这样的区分（如同研究国内体制时在国家和社会之间做出区分一样）的意义并不是要论证规制和社会之间没有联系。相反，这样做为准确地研究规制和社会之间的联系提供了一种新方法。规制是否在某些社会背景中更容易创立与运作？我们能否在成员是国家的国际规制和由非国家行为体组成的跨国规制之间做出有用的区分？是否存在某种类型的规制更适合与国际社会或全球市民社会一起运作？成员中既有国家又有非国家行为体的规制前景如何？应该如何评价瓦利安特（Marcia Valiante）、穆敦（Paul Muldoon）和伯茨（Lee Botts）提出的观点，即被视为一个社会元素的更大的共同体是规制有效运行的必要条件？这些和其他类似的疑问指明了在社会和规制之间做出清楚的区分之后将成为我们关注焦点的重要问题。而在没有做出这种区分之前，这些问题既不可能被提出来，也不可能被回答。

总之，我们基本上能够辨别两种与全球事务相关联的单一类型规制。国际规制，国际关系研究领域中多数新制度研究者的中心问题是由国家组成、专注于国际社会中出现的问题的制度性安排。军控规制是这类制度存在的例证，比如管理核武器不扩散的安排。相反，跨国规制是由非国家行为体组成、处理全球市民社会中出现的问题的制度性安排。迅速出现的、管理万维网使用者之间关系的社会实践就是这样一个案例。尽管出于分析的目的这些单一类型的规制很有趣，但现实世界中的规制通常是（或许典型就是）混合类型：非国家行为体常常在国际规制中扮演重要角色，而国家则在跨国规制中起重要作用。而且，社会影响能够并

且经常越过单一类型的规制。全球市民社会的各种力量能够给国际规制的运作施加相当大的压力，而国际社会也能对跨国规制的运行施加压力。从而，我们必须更加关注国家和非国家行为体以复杂方式互动于其中的各种安排，而非死抱住各种以国家为中心、类似的假设不放。为便于讨论，我们使用全球治理一词表示由国际、跨国和混合型规制组合而成的范畴。

规制的效能

过度期望个体规制能满足世界事物对治理不断增长的需求可能是一个错误。尽管在近几十年中此类安排的数量激增，尤其在环境事务领域。但是，规制的产生并非是为解决世界政治事务中出现的所有问题。实际上，解释为什么规制形成的目的是要处理某些问题而非其他问题是研究全球治理的学者的一个主要任务。因此，国际上为控制各种形式的空气污染和为保护具有全球环境意义的森林而做出的努力两者之间的鲜明对照是一种值得持续研究的现象。甚至当规制确实产生之后，有能力将这些处理特定问题的安排整合成一个综合世界秩序的等级结构的缺失也表明分立的规制之间普遍存在分歧和交叉。当不同规制能彼此加强的时候，某些制度性联系的存在不但有益，并因此有助于它们各自目标的实现。但是莫尔德克也观察到，规制之间不断互相干预也不可避免（扬，1996）。因此，在这种情形下，期待规制能够为世界事务中的治理难题提供单一或综合解决方案并无基础。

然而，就特定规制的效能提出疑问也很自然，如同伯劳尔（Thomas Bernauer）在讨论河流流域规制时所做的那样。如研讨会上的讨论所明确，考虑到特定问题的实质性特点，规制性能的评估工作广泛使用了许多标准。经济尺度强调效能，关注相同的

结果能否以较低成本获得；要不然就以同样的成本获取更好的结果。政治尺度则注重平等，并就制度安排的结果和程序或过程是否公正提出疑问。尽管平等难以定义和操作，但作为一个主要问题或尺度，它不能被弃之一旁。环境规制的评估也使用了一种生态尺度，其强调制度安排的结果能否持续获得而不破坏生物和非生物系统。这种担心的一个著名例证是近年来出现的一场激烈的有关“公用地的悲剧”这样一个分析框架的争论。争论中心是与可选择的产权结构的后果有关的问题（麦凯和阿切森，1987）。

本次研讨会上，有关规制性能讨论的一个特别有趣的特点，是在社会制度的评估中引进了过程管理想法作为解决问题的选择性方案（或补充方案）。联合国开发计划署的克罗帕（Angela Cropper）异常清晰地阐述了这种想法。该想法使我们认识到，一些问题极其棘手，甚至于在任何合理的时间框架内也不可能解决。许多种族冲突案例可以为此提供佐证。环境方面的例子，比如与有毒废料的处理或人类对全球碳循环的干预相关的问题，也容易识别。在这些案例中，规制在管理或遏止难题方面或许比解决它们更有效。过程管理想法也有助于把握规制在深化或转变我们对导致它们创立的难题的理解上扮演的角色。在诸如气候变化之类的案例中，人们对所涉及的自然和生态系统知之甚少，这种过程管理形式能够成为制度安排的主要特色。无疑，过程管理概念的发展是本次研讨会得出的最引人注目的想法之一。在今后对制度效能的分析中它当然值得更多关注。

但即便如此，这个概念也无法避免争议。围绕过程管理的争论类似于研究冲突的学者之间爆发的著名争论：一派将注意力集中在冲突解决方案上，并把管理看做一种可能为各方消除差别的工作减少压力的过程；另一派则强调冲突的管理，视解决方案为理想。对该理想的追求可能有碍于管理或遏止冲突。如这种对照

所示，强调过程管理的规制在发展过程中取得的成功有时能减少解决问题的压力。但一味追求能够解决问题的规制可能到头来竹篮打水一场空。要弥除争端也不容易，毕竟双方观点都有其价值，至少在某些情况下是这样。无论如何，对于迄今为止基本上以解决问题的角度看待制度效能的工作而言，过程管理的思路至少丰富了全球治理的理论探索，值得肯定。

无论我们选择何种方式研究国际或跨国规制的效能，所有人事实上都不会否认规制在性能方面差异极大。就有效性而言，随着时间的流逝许多规制个体经历了巨大的变化。流行的观点认为处理大湖水质的规制相当成功（瓦利安特、穆敦和波茨加强论证了这种观点）。但是，伯诺尔提醒我们注意，其他许多处理河流或湖泊流域的安排表现也很糟糕。类似的，在管理北海污染问题的规制随着时间的推移变得更加有力的同时，许多国际捕鱼规制反而益发无效。而且，普遍认为在经历了 70 年代由排放标准体系向基于设备标准之上的体系转变之后，处理有意识的海上石油排放的规制显然变得更加有效（米契尔，1994b）。在由保护论向保留论的基本原则转变之前，管理鲸鱼和捕鱼的规制在 70 年代和 80 年代早期日益有效。这样一个转变引出了将规制早期的有效性与其当前的效能做比较是否有意义的话题。总体上，国际规制和跨国规制的有效性差别很大，这引导我们搜寻规制成功与失败的决定性因素。我们也必须决定是否应该将评估的焦点完全集中在问题解决上，还是广开言路考虑效率和公平问题，以及与问题解决相对应的过程管理问题。

这个结论表明了对一项庞大且非常重要、专注于世界事务的治理的研究计划的需求。为了分析的目的，将注意力集中在制度有效性的决定因素上非常重要；但是在该领域的研究中取得进展也很重要——如果规制研究要产生令实践者感兴趣的结果。既如

此，近年来研究规制的学者将越来越多的精力投入到有效性的各个方面就不足为奇了（利维、扬和赞恩，1995）。得出任何有关这些研究的结论性判断无疑过早。因此准确地说这项工作还需投入更多研究。可是，提交一份关于造成国际或跨国规制在性能上不一致的各种力量的中期研究报告也是合理要求。

如研讨会上的讨论所表明的，我们此时绝不可能拿出清晰的报告。最近的研究工作——伯诺尔、瓦利安特、穆敦和伯茨在本书中的作品是最好的代表——已经给出了长长的、数目迅速增长的因素清单。这些因素都显示出与规制的效能有一定联系，至少在特定案例中。但是，我们仍然缺乏能够说明这些因素非常重要的有力概括，也缺乏令人信服的证据，证明规制能成功地解决问题，管理过程所需要的必要或充分条件的假设。一些分析家强调所需解决问题的本质，在有益和有害（容易或困难）的问题之间做出区分（利特伯格和赞恩，1991；安德森和维特斯达，1995）。其他人区分不同的社会力量（如物质条件、利益和思想观念）；他们寻求理清不同因素——像作为性能决定性因素的人口增长、技术、利益冲突和价值观念——的相对重要性（考克斯，1986）。另一种方法以区分内因和外因为特色。那些指望外因的分析家集中关注各种制度因素所起的作用——比如决策规制的本质、收入来源和遵守机制（米契尔，1994b）。那些专注于外因的分析家倾向于把规制看做受社会力量影响的脆弱结构。这些社会力量的范围从物质条件如技术，到无形条件如交感知识（consensual knowledge）的出现。还有一种方法，它强调个体规制内嵌于更大的制度性结构之中的程度（鲁杰，1983、1991）。规制内嵌的深度部分属于能影响性能的国际或跨国联系的问题，也部分属于规制是否与在地方或国内层面上运行的社会制度互为补充还是相互冲突的问题。研讨会上提出的一种特别令人感

兴趣的想法认为，有效性经常是指从国际规制的内容反映出来的由上至下的安排与社会环境的特点所反映出来的由下至上的安排（比如一个恰当界定的共同体）之间的兼容并蓄。因此，规制和社会之间的联系问题在诸如气候变化之类的个案中将尤其贴切，因为需要解决的问题一直涉及个人使用家用电器和摩托车的行为。

这种分析方式最引人注目的特点是对规制有效性具影响的因素的扩散。已在前文识别的因素绝没有穷尽案例研究所未揭示的效能决定性因素清单。这些研究支持一系列广泛主张，它们宣称这样或那样的因素在决定有效性方面的重要性，至少在特定案例中如此。然而，决定因素清单的发现有何意义？而且，在持续努力理解规制有效性的过程中我们该如何做出应对？举个例子说，该清单就规制分析中变动分析法的传统程序的绩效提出了深具洞察力的疑问。要确认成功的规制所必需或足够的条件及用特定自变量的方法解释有效性——被视为应变量——变化的比例是困难的，或许根本就不可能。从某种程度上说，这些困难源于难以进行经验性研究，其使用大量可资比较的案例令研究结果有意义（金、基欧汉和维巴，1994）。一系列不知如何涉及的因素是如此广泛、易于在不同的组合中出现，以至于在试图确认是由哪些特点决定规制的有效性时，这种熟悉的变动分析技巧仅能产生非决定性、令人失望的结果。

无疑，为对规制的有效性做出有力的概括，研究需要继续下去。一旦我们识别正确的变量并将它们组成一个有效的、强有力的模式，我们或许能极大地简化分析工作。不过，研讨会上的讨论表明，在寻求改进对规制有效性决定因素的理解时，我们需要对趋势分析的技巧投入更多的关注，以及探究通常所说的根本原因的使用。如德斯勒（David Dessler）表述的那样，变动分析寻

求解决“规制在何种条件下有效”这一问题。另一方面，趋势分析将注意力集中在“规制怎样才有可能解决或管理特定问题”这个问题上。

趋势分析并没有就因变量和自变量之间的固定关系做出概括。相反，它导致了对各种力量组合的识别。在这些力量的一起作用下个案中的结果才得以产生。特定案例中特有的力量组合可能不同寻常，甚至独一无二。结果，尽量将假定规律与从许多可比案例中获取的经验性证据做比较不是检验根本原因工作的特征。相反，为具说服力的描述影响规制运行的各种力量和评价互为竞争的假定的价值，从事趋势分析的学者倾向于在深度上研究个案。他们的目标是对个案做出详细的描述而非为变动分析法所得出的假设堆砌材料。

对于将规制分析应用于公共政策，更具体地说是应用到规制的设计工作中以尽可能使规制发挥效用而言，这种观点意义何在？答案就是，至少部分意义上规制分析应被视为一种诊断工具而非直白的概括。这些不需要明确解释的概括将被应用于较大范畴、充分界定的个案当中。此处的分析家与其说像生理学家，不如说更像医生：医生注重个体病例。他把所有可能与病情有关的因素浏览一遍，寻找能够说明病人症状的特定因素组合。每一个病人都被视为独一无二的个体。因此，对于规制实践者来说，指望规制分析家指定简单普遍的规则来指导制度设计过程（例如，努力做到透明度最大化以监督对规制规则的服从问题，或是把广泛的实施审查机制当做规制设计的一个显著特色）是不合适的。更确切地说，规制分析家应被看做为诊断专家，他运用趋势分析法得出的结果使我们对特定案例中起作用的各种力量有一个深入彻底的了解，并为加强规制的有效性提出有关制度性安排的建议。

规制带来的更广泛的后果

无论规制能否成功地解决或管理特殊的社会问题，对于它们运行于其中的社会环境来说，规制的存在可能产生更广泛的后果。在超越其名义范围之外的功能性领域一些规制通过影响成员间的关系产生溢出效应。瓦利安特、穆敦和伯茨观察到，当面对新问题规制时，尤其是那些公认的成功规制通过开创先河、影响自身成员和其他规制的成员的思维方式也能够产生示范效应。长远来看，由于制度革新以具深远影响的方式在整个国际社会或全球市民社会中传播，特定问题领域的规制为引入制度革新所扮演的载体角色更具意义。就目前为止，研究规制的学者几乎未投入任何注意力对这些更广泛的后果进行分析（利维、扬和赞恩，1995）。然而，有一点很清楚：如果希望治理研究在将来取得长足发展，我们必须对此类分析投入更多的时间和精力。

研讨会上的讨论强调了避免过高估计规制处理世界问题的能力的重要性。一些与会者表示，专注于规制能够解决的问题可能会转移对国际社会或全球市民社会中更重要问题的注意力。这些问题包括导致多民族国家解体或破产的种族暴力的复活、人口数量稳步增长对地球承载力提出的疑问、合法与非法的移民和难民狂潮在许多地区引发公开冲突的危险、导致人类社会以前所未有的速度挥霍自然资源的技术的扩散。我们称这些问题是系统性的并不是因为它们关注全球系统（如全球气候系统），而是指它们涉及在全球范围内发生的大范围进程。此类问题或许是普遍的国际规范或国际法主要原则的合适目标。然而，要通过创立特定问题领域的规制的方法解决上述问题非常困难，毕竟规制是用来处理更严格限定的问题。

我们也应当清楚，国际或跨国规制改变社会内部的行为的能力有限——这些行为常常构成亟待解决的问题的基础（比如化石燃料的使用或远古森林的破坏）。规制能力的有限部分是因为难以确保对国际或跨国规制的遵从；还因为规制是自上而下的安排，其解决问题的能力大部分由它们对致力于相同问题、自下而上的各种安排的补充程度决定。这些局限在某些案例中尤为明显。在这些个案中，有问题的行为并非来自规制成员自身，而是许许多多低于规制成员层次的行为体（包括个人）。在这一点上，伯诺尔以及瓦利安特、穆敦和伯茨对跨界河流和湖泊的管理安排的叙述颇具说服力。

气候变化、尤其是化石燃料的使用是适于说明问题的重要案例。焚烧化石燃料所产生的二氧化碳排放问题是个人为工作和娱乐使用汽车、公司使用化石燃料开动生产线、城市使用燃油发电厂发电等行为的后果。行为的复杂组合并不意味 1992 年气候变化框架公约（FCCC）无关紧要，或是不起作用——远非如此。然而，对个体行为重要性的承认使我们认识到，除公约外还要争取有效的努力去影响深植于成员国经济政治体系内部的行为。只有这样，FCCC 才能取得成果。而且，有问题的行为还将受到价值观和地方制度安排——法定成员是国家的 FCCC 不可能在任何直接意义上改变它们——的影响。因此，我们显然需要更系统地考虑按照不同社会尺度运行的制度之间的制度性联系和相互作用（扬，1994b）。

用更实际的措辞来说，规制的创立和运行都需要高额成本。直接成本，有形或无形的，包括国际协议条款的协商所花费的时间和精力、资源的分配以偿付秘书处的运转以及参与规制使个体成员随心所欲行动的自由所受到的限制。规制也承担机会成本，因为在任何给定规制上花费的资源都减少了在其他地方的投入。

对于欠发达国家来说此类机会成本代价尤其巨大。这就是为什么对气候规制的许多批评是由专注于许多其他紧迫问题（比如食品生产和疾病控制问题）的发展中国家的代表提出来的原因。除这两种类型的成本之外，通过激发错误的意识——问题已被处理，不再需要更多的关注，规制的创立和运行有时会产生反常结果。在解决旧问题的过程中新问题可能出现。例如，许多有责任心的观察家表达了他们对各种化学药品替代氯氟碳（CFCs）和一些可能替代化石燃料能源资源的担忧。尽管我们可以认为这类担心对于国际或跨国制度来说毫无新奇之处——它们在社会组织的各个层面上出现——我们也应该对规制的创立和运行成本给予相当的尊重，并用这种态度调和我们对规制的热情。

总之，让我们将注意力明确集中在规制产生的更广泛后果上。宽泛地说，研究这个问题有两种方法。不顾运行于其中的社会环境，一些观察家把社会制度视为保守力量。制度性安排因而是社会主导成员为确保或提高自己的利益而创立的社会控制机制。对该观点的一种曲解视制度为加强所有成员福利的公共物品，即使是制度产生的结果对最强大的成员尤其有利的时候也是如此。类似的，在社会组织各个层次的研究中，这种思维方式将注意力集中于国际或跨国贸易规制与环境规制——前者有时被视为一种新殖民主义的制度化方式；后者则是富国把新兴环境价值观强加给世界其他国家的一种方式（金德尔伯格，1973）。无需赘言，此类争论难以解决。实质上争论体现在三个问题上：①首先，领导行为体把制度安排强加给其他人的能力。②一旦安排具操作性，制度成本和收益带来的影响。③一段时间后规制获得自由发展的程度，这使领导行为体难以操纵规制。每个问题都提出了意味深长的利害关系，需要研究国际和跨国规制的学者在分析制度安排带来的更广泛后果时加以注意。

第二种研究规制影响的方法集中讨论“规制是国际社会、或许也是全球市民社会中社会变迁的动因”这一看法。在为重新界定社会基本原则所做出的直接努力中，寻求改革国际社会的个人和群体并未取得多少成效。假使国际社会的非等级或分权本质，他们甚至不可能看清管理成员或社会成员关系的普遍规则，更不消说改变这些规则。例如，国际法基本就是一套规则，阐明对国家社会成员的要求，指导国家之间的互动关系。今天我们面对日益增多的问题，它们难以在国家体系背景中得到解决，并产生强大压力要求改变我们所了解的国际社会的性质。如何做出改变呢？很大程度上，答案就是努力在特定问题层面上引进创新性制度安排，然后采取步骤在整个国际社会中推广这些安排。在过去的几十年间，这种以规制为基础的创新在环境规制领域尤为显著。这些创新把重要角色给予非国家行为体，引进决策程序以避免与全体一致规则相关联的决策失灵问题，以及倡导促进制度成长和发展的方法。

这种实现社会改革的渐进途径有两种不同的形式值得特别注意。第一种形式集中关注非国家行为体在国际规制的创立和运行中扮演的角色（瓦普纳，1995b)。环境非政府组织在国际规制中所扮演角色的数量的迅猛增长证明了这一点。现在，如同国家代表团的成员一样这些组织的代表也例行地被包含在规制的设立和管理工作中。曾经一度封闭的会议（例如北大西洋公约顾问会议）如今也对 NGO 代表敞开了大门，这些代表以观察员的身份积极参与。NGOs 也为许多小国参与国际规制提供智囊（比如在气候变化规制的协商中，主要环境组织扮演了为小群岛国家联盟提供智识资本的角色)。

此外，在很大程度上作为环境组织努力的结果，曾可能毫无争议地被通过的制度性提案如今被重新定向，离开原定进程。例

如，尽管澳大利亚、随后法国公开反对1988年南极采矿公约，但许多NGOs对政府施以重压要废除这项耗时费力的协议，并代之以1991环境议定书。该议定书禁止在可预见的未来在南极采矿。非政府环境组织延迟了捕鲸规制中管理程序修正案的采纳和实施，从而阻止了国际捕鲸委员会所禁止的为商业和工艺目的捕鲸行为的恢复。非国家行为体积极参与国际事务是否预示着国家社会最重要的成员——国家的末日，抑或全球市民社会主导时代的来临？当然不是。作为许多特定问题领域的规制创立和运行的结果，这是否意味国际社会在其他类型游戏者所扮演的角色方面正经历重大变化？对这个问题做出肯定回答在所难免。

也得考虑管理国际社会成员间互动关系的基本原则（奥拉夫，1989）。例如，很难想像重新界定源于主权原则的规则的努力能够取得成功，如果在一般或普遍层面上完成这项任务的话。然而，普遍认为这些规则正以将产生深远影响的方式演进。这可能吗？同样的理由，大量与规制创立和运作有关的创新的引进点燃了变化的引擎。处理海洋污染、跨境空气污染、核意外和臭氧衰竭等问题的规制的发展极大地加强了国家不仅要为自身行为、也要为在其司法管辖范围内的各种行为体行为的外部影响负责这一观念。假使传统观点认为国家天经地义就有权使用自己的自然资源和环境系统，那么对国家主权加以限制就是一股值得注意的潮流。就必须分享因使用全球公共用地——例如深海海地、电磁频谱和天体——而带来的利益这一责任的出现而言，我们可以做出类似的观察。一种补充性观点正加入到主权是国际社会成员维护权利的基础这一传统观点中，它认为主权也必须承担责任或义务。这种主要与规制的演进相关联而出现的结合可能会产生深远的长期影响。

在全球市民社会的发展中可以发现以渐进方法实现社会变革

的第二种形式。如前文所示，在某种意义上全球市民社会是一个单独的社会体系。它围绕国际社会发展并生成自己的规则。即使如此，它的产生对国际社会的动因有深远的意义，因为它为非国家行为体有效参与国际规制的创立和运作提供了社会基础；反过来，这又影响了国际社会的性质。全球市民社会的出现部分属于物力问题。作为全球市民社会而非国际社会的一项功能，传真机的使用和万维网的急剧增长使非国家行为体能够形成更有效的全球联盟。这些联盟不受民族政府的控制，而且如罗西瑙所述它们不受主权影响（1990）。全球市民社会的出现也部分是提供更加无形的支持的问题。由于在全球市民社会中具有坚实的根基，许多非国家行为体能够支付以放任自流方式运行和忽略国家抑制其活动的努力所产生的费用。一些观察家认为，这已经提出了关于非国家行为体对自身行为负责的程度的问题。不论声称全球市民社会中出现了民主赤字的说法有何价值，如今非国家行为体显然拥有相当大的行动自由，且这些自由也适于它们与国际规制交往。这些情况对国际社会已经产生、并将持续产生更广泛影响的事实不容否认。

从环境规制的经验得出论断

最后，就主要从环境或资源规制的研究中得出的见解具有广泛适用性而言，我们可以得出什么结论呢？有趣的是，本次研讨会上的讨论并没有强调环境规制和其他问题规制之间的差别。尽管会上提交的论文有意识地集中关注环境规制——单独探讨、或是与经济规制联系在一起探讨，但讨论的范围还是很广。对于从环境经验中得出的见解和想法适用于其他问题领域以及全球治理现象本身，我们能做何推断呢？

与会者提出了许多有关适用性的观点，其中有一些耳熟能详。比如一种观点认为，每个案例都独一无二，不能推而广之；另一种观点则认为，环境和其他类型规制产生的效果基本上是主变量——比如结构或物质意义上的权利——作用的结果。然而，随着关于适用性的讨论的推进，确实有几个值得关注的观点渐渐浮现。首先，对特定环境规制的审视大体上可以加强论证规制研究得出的许多观点。多数规制受处理或多或少比较严重的问题的需要的驱使，即使它们可能履行大不相同、由管理、程序、计划和生产性功能混合在一起的角色。规制的成员具有共同体意识或共同文化的程度不仅对规制的形成、而且对规制能否取得成功关系重大。国家能力也是国际规制绩效的一个重要决定因素，但是国家能力在这个意义上并不一定和为实现现代化或取得发展而采取的简单措施相关联。尽管区分组织和规制很重要，但组织确实在规制的创立和运作过程中起到了重要作用。

凭借环境规制的经验，研讨会上关于适用性的讨论也识别出许多鲜为人知、但值得在将来进行系统审视的问题。到目前为止，规制研究一直过于以国家为中心。我们不但而对主要成员根本不是国家的跨国规制的发展，而且应当对非国家行为体参与国际规制的现象进行更多的系统性分析。无论规制变得如何复杂，分析到最后它们一般都依据一种主导性远见或论述。这些有生命力的远见可能将注意力集中在任何一种想法上（例如，从可再生资源的使用中获取最大的、可持续性收益；取消对现有资源的消耗性使用；采纳大生态系统的整体观念；集中关注作为一个单一系统的地球；致力于全球气候变化），而且它们都典型地具有规范性、分析性和经验性内容。

尽管为某些目的而深入研究个体规制有意义，但我们也必须研究个体规制与其他制度安排之间的复杂联系。如莫德尔克在一

次经济与环境规制的讨论中令人信服地证明，要理清所有这些复杂的关系，用包含许多处理广泛问题（例如贸易、污染）的规制的制度性结构的方法思考问题将大有裨益。而且，国际和跨国规制与社会环境之间的和谐性也将影响规制的表现。因此，有效性就是把运行于同一问题领域、从上而下和由下至上两种安排之间的关系理顺。规制不断变动，但这些变动在性质上是非线性的。因此，认为我们能够以明确或含蓄地基于线性过程之上的分析框架建立一个规制动因模型设想将不可行。

所有这些问题为环境安排所特有究竟到了何种程度？无疑，规制之间和它们提出的问题之间都存在重要的差别。协调显然也不同于合作。在协调状态中，一旦协议达成便不存在欺诈的动机；而在合作状态中，个体成员能从欺诈中获益。因此服从和服从机制的设计问题最具重要性（马丁，1992）。规制本身在如何调和管理、程序、计划和生产性条款问题上也大相径庭。有鉴于服从是管理性安排的中心问题，决策机制构成了程序性安排的主要问题；而计划性安排则致力于共同项目或实质性活动的逐步发展。个体规制嵌入较大的制度结构的程度也是另外一个主要变量。如莫尔德克提醒我们注意的那样，在深嵌于正成为中心的贸易管理安排之中的商品规制与更为自制的保护单一物种（如鲸鱼、海豹、北极熊）的规制之间存在一个主要差别。我们也必须考虑规制渴望变化和为调整或改编条款以适应治理需求在本质上的变化而吸纳合理程序的程度。

然而，将问题和制度内容分成不同功能范畴（例如经济、环境、人权、安全问题和规制）是否与规制间的差异相关联这一问题仍然存在。尽管不可能单凭一次研讨会就找到这个问题的答案，但本次研讨会得出的一个强烈印象是许多规制的特点超越了社会功能之间的区别。就此看法的准确度而言，对环境个案的审

视可能会得出关于提供全球治理的更概括、或更一般性的真知灼见。

（本文摘自 Oran R. Young ed., *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. ©1997MIT.（pp. 273～300），东海译）

治理和后国家政策过程

罗杰·赛本

以下所描绘的理论和方法论框架，是一种极为敏锐的视角（sensitizing perspective），个人认为，以此作为基础，可以发展出一种治理的社会学，并把全球化的观念也批判性地包容其中。本章分为两部分，第一部分简单描述理论框架，第二部分的重点则是全球化和一种后国家治理的当代社会学的建构。我给自己目前正在发展的这套理论和方法论框架——我自己的一部分兴趣是在公共政策和治理的社会学上（Sibeon 1996.1997b）——命名为“反还原论的社会学”（Anti－reductionist sociology）（Sibeon 1997a；forthcoming）我们有必要不仅利用社会学知识，而且有必要借鉴政治科学及公共政策和政策分析这些学科的最新成果，这在本章第二部分所做的跨学科分析中得到了反映。

反还原论的社会学

反还原论社会学，它的起点开始于对目前社会科学中极为常见的四点不足的批判。这四点是：第一，还原论，它试图——无论在开始还是在最后（阿尔都塞）——把社会生活的复杂性简化

为某种统一的单一解释原则（Lyman and Scott，1970.p.16；Hidness.1986a.1986b），譬如所谓的“理性选择”、“资本主义”、“种族”、“性别”、“后福特主义”和“全球化”等；第二，本质主义，它假定各种社会现象如国家、法律、教育，或者，某些集体类别如“女人”、“男人”、“黑人”、“白人”或社会阶级，在这些背后必定有某种统一或者同质性；第三，具体化（reification），它将作用力归因于一些并非行动者（actors or agents）的实体；第四，功能上的目的论，它总是试图根据社会现象的后果来解释其原因。反还原论的社会学通过批判这些不合理的分析手段而将自身呈现出来，批判，在它是发展一套新概念——这些概念构成了一个完整的理论和方法论框架——的基础。这一批判和概念形成过程包括了对若干不同理论流派的批判吸收，并在此基础上加以大范围的综合。这些流派包括微观社会学（Joas，1987）；埃利亚斯（Elias）的“构型社会学”（figurational sociology，1978）；伯杰（Berger）的“建构主义社会学”（constructivist sociology，1969；Berger and Luckmann，1972）；福柯的权力社会学（1980）和后福柯的治理概念（Rose and Miller，1992）；卡隆（Callon，1991）和拉图尔（Latour，1991）所发展的行动者——网络理论和翻译社会学；劳（Law，1994）的“规制社会学”（sociology of ordering）；辛德斯（Hindess，1986a、1986b、1988、1996）的反还原论视角，它所指的是行动者、思考方式、利益、社会关系、行动条件以及权力；吉登斯（1984、1993）的时间空间和结构化理论；还有不确定性和时空变化的概念，它们迄今一直都与后现代理论结盟——不过它也并不是仅为后现代理论所拥有；最后，还有与行动—结构、微观—宏观相关联的、也就是所谓构成“向社会学理论的后现代回归”（McLennan.1995）的那些较新成果，比如布赖恩特（Bryant，1995）、雷德（Layder，1993、1994）、

霍姆伍德（Holmwood，1996）、斯通斯（Stones，1996）和莫泽里斯（Mouzelis，1991、1995）的作品。

在反还原论社会学中，主要的概念包括：行动、结构（行动条件）和社会机会；微观宏观；时间空间，社会网络以及材料和材料扩散（material diffusion）观念。首先讨论行动。我的行动概念得自辛德斯（1986a，p.115），他把行动者定义为一个就原则而言能够阐明决策、并根据决策行动的实体，按照这种定义，行动者可以是个人（我用“个体行动者”来指代），可以是社会行动者，还有“超个人”（Harre，1981，p.141）。在这里，社会行动者指的是各种组织，还有家庭、委员会和其他一些小范围的微型团体（Harre，1981，p.144，pp150～52）。这样，社会行动者所指的就是，比如各种委员会（内阁，地方性的佃农合作社团，等等）和组织，中央国家机关、私人公司、地方当局、职业社团、教会、工会、压力团体，都可以包括在内。而某些集体类别，比如社会阶级、“男人”、“黑人”、“白人”、“妇女”，都不是行动者，这是因为他们只是一些社会群集，他们“并没有明确可辨的决策手段，更不用说据此而行动了。”（Harre，1988，p.105）各种社会运动也不能算是行动者，不过对这一点有不同的看法，如图灵（Touraine，1981）、蒙克（Munck，1995）。

定义了行动之后，接下来应该看看“行动条件”（Betts，1986，p.41），或者换一种简洁的说法，“社会条件”（Hindess，1986a，pp.120～121）。这在我的行动—结构概念中，可以视为基本的结构。比如，在教育、刑事案件或者健康等公共部门中，行动者赖以发挥作用的有关行动条件就可能包括：各种政治的、官僚制的和职业的话语；政策部门中一致或冲突的程度；涉及我们所考虑的政策部门的突发事件，经济状况，舆论和媒体，国际资本流动，等等。社会条件（或者说行动条件）多多少少影响着

行动者的思考方式、决策和行动，同时，随环境不同，而对行动者实现目标的努力起着推动、或者阻碍作用。行动条件在结构上并非先定的，从经验上说，我们可以采用一种解释性的、开放的（本体论意义上灵活可变的）方法论取向来对之加以调查（Stones，1996；Sibeon，1997a，pp.2～5）。上述评论隐含的一个观点是，社会条件的产生、复制、转化、消失都是偶然的。不过，“社会机会”的观念也应当像行动、结构这些概念一样为社会学所采用，它所指代的，是一些偶然的、非决定的现象（Smith，1993），这些现象无法预先计划，也不具有很长的时间跨度和社会空间跨度，——这和那些构成“结构”的现象不同，——尽管有时也有一些偶然的事件经历一定时间与空间也会制度化，从而成为“结构”的一部分（Sibeon，1997a，pp.8～9）。我用“社会机会”这个概念表示的是，各种行动、结构（社会条件）和社会机会之间发生互动所产生的、无法预先计划的结构（Abrams，1982，p.273；Betts，1986，p.60）；换言之，行动、结构和社会机会彼此之间总是会发生决定性的影响（Sibeon，1996，forthcoming）。

根据行动—结构的框架而产生的一种平衡的分析程序，它从各种不同理论吸收某些成分，以便综合之后可以继续发挥作用，构成一种反还原论的社会学，以此它修改了通常的结构概念。这些成分中——它们都以此前所谈到的那些命题为基础——有一个涉及同时利用“社会整合”（它研究行动/行动者以及行动者之间的社会关系，无论是合作或者是冲突的关系）和“系统整合”（研究角色/位置和社会机制之间的关系）这两种视角的问题（Mouzelis，1995、1997；Archer，1996）。我的框架中，还有微观—宏观（Ritzer，1990）以及“社会网络”的概念也很重要。在反还原论的社会学中，与社会网络观念有密切联系的是“材

料”概念。我使用这个概念的时候仿效了卡隆和拉图尔（1981，p.284；Latour，1986），我是在一种一般的意义上用它来涵盖各种不同的话语（例如宗教、技术、职业或者政治话语，或者其中任意的组合），法律、规则、资源类型、成文材料、政策、各种价值表达方式、社会实践以及通常与日常生活联系在一起的象征。由“材料”的观念可以很容易走到“材料扩散”的概念（Fararo，1992）：材料是潜在地具有机动性的现象，它可以穿越社会空间和时间（Braithwaite，1994；Law，1986，p.32）。它所穿越的时空距离、它在整个穿越过程中的稳定程度——比如当材料经过空间和时间的运动而穿越了一国的、或者跨国的政策网络时——并非社会总体的必然结果；毋宁说，在经验的层次上，它们是行动、结构（社会条件、行动条件）和社会机会之间共时和历时的互动作用下在某个时间空间点偶然产生的结果。

走向后国家治理的社会学

无须赘言，离开了“全球化”的概念——作者考察这一概念，是作为后文分析后国家背景下的治理的一个铺垫——后国家治理的分析就无法进行。将治理观念和全球化进程联系在一起之后，我们首先应当注意，所谓全球化的命题已然告诉我们：第一，各种现象之间存在高度的全球性关联；第二，地域的意义在缩减；第三，国家层面的治理其意义也在降低。然而，有些作者虽然眼光敏锐，意识到了全球化的问题，但他们矫枉过正，过于强调了全球化的范围和强度，并以一种还原论的和本质论的方式，设想了一种统一的、没有差异的——就其对政治和政策的影响而论——社会发展进程（全球化）；与此同时，他们还运用了

就本体论而言粗糙的、具体化的全球化概念，将之作为一种客观的、无情的、不可逆的过程，以取代行动概念和结构（社会条件）的时空可变性（Bretherton，1996）。这类方法，它的问题除了它带有前文所述的还原论和本质论倾向之外，同时，它还体现了目的论和具体化的结合。社会模式（比如“后工业主义”或“全球化”）是否存在，进而如果存在，又以何种形式存在，带有何种后果，这都是经验问题，并不能用“先在”（priori）的理论来加以判断；这些模式就结构而言并非先定的，它们对于政治制度和政策部门（教育、健康、社会服务、商业政策等等）的影响也是可变、不均衡的。一旦我们放弃了还原论的、本质论的和具体化的理论，那么，我们完全有理由同意，所谓“全球化”应当视为一种无方向的、互动的、结果未明的社会变革阶段（Albrow，1996）。

上文谈到的全球化概念与作者在研究后国家治理时所采用的方法有密切关系。不过，首先有必要对治理的实质略做交代，这个概念习惯上更多指向国家内部而非国家之间，所谓“政府”（government）通常都与主权的民族国家、与政府的权利联系在一起，这些政府在自己的领土范围内可以决定某些行为的规范，可以执行管理任务，或者，将任务移交给不同机构，而“中央”对这些机构发挥着严格的控制和调节作用。与之对照，“治理”（governance）是对由不同国家和非国家行动者（后者包括私人公司、自愿组织、利益团体、商业协会、职业组织，等等）构成的网络的管理。在讨论治理、而非政府统治的条件下，管理的基本要素就其性质而言是一种可以调和的、互动的掌舵过程，而非由某个中央自上而下施行管理的控制（Kickert，1993）；传统的、以国家为中心的、等级制的公共管理概念相对不再重要，这种转变成为政治学者日益对“政策网络”分析发生兴趣的一个诱因

(M.J.Smith, 1993)。简而言之，政策网络就是国家和非国家行动者——包括社会“组织”行动者——的一种集合，他们共同参与了政策制订和政策实施。治理所以显得日益重要，正反映了政策环境的日益复杂，其中包括政治和文化的转型，它们在逐渐摆脱传统的两分思维（国家和社会、计划和市场、公共和私人）；还包括治理网络的慢慢成型，这也修正了传统的国家和市民社会两分模式。就上述意义的治理而论，它已经成为民族国家内部公共政策和行政管理的一个特征；然而，与此同时，它也成为了跨国家治理的一个特征。从全球来看，目前趋势正逐渐摆脱传统国家主导的服务供给制度，而朝向一种“混合经济”型的公共政策方向发展，这时，传统上认为应该由国家提供的服务，如电力、水、电信、社会服务等，现在它的计划以及产品的提供都是由国家、自愿组织和商业行动者通过互动的方式实现。麦克格鲁用了“全球治理”（1997, p.15）这一表达方式来形容跨国“政府”组织（如联合国、欧盟）和非政府行动者之间正式和非正式的联系，不过，如果我们意识到世界性的或地区性的国家阵营（或者说集团）自身也属于治理的形式——都是跨国的，但未必是全球的，而且，这些集团（如欧盟、北美自由贸易区、亚洲经济合作论坛）在某些方面可以说是对全球化的一种防御和反动，其目的是保护这些国家免受全球竞争的不利影响，如果我们意识到这一切，那么，麦克格鲁对全球治理的论述不免要大打折扣。

本文余下的篇幅里，作者将根据前述对全球化和治理所做的观察以及所列出的理论框架，来揭示晚近在欧洲后国家治理研究中取得的某些进展——这些进展主要得力于政治学者和公共政策学者，对于研究非欧洲和全球环境下的后国家治理的学者同样适用。在欧洲，欧盟显然是最为重要的超国家组织，它对于欧洲政

策（Meny et al. 1996）、对于欧洲与其他世界性、地区性集团的关系具有举足轻重的影响。然而，在承认跨国家趋势存在的同时，我们也不应过分夸大地认为，国家层次的政策制订已经不再重要。在政策过程中，民族国家仍然是重要的因素，外交政策如此（Jones，1991），国内政策也同样如此。此外，我们说进入政策议程的问题日益表现出一种全球化的维度，这并不意味着政策的决策和实施必然就是全球性的："政策议程可以是全球性的，但决策和实施仍然限于一国之内"（Parsons，1995，p.235）。例如，欧盟并非全然是超国家的；施密特注意到（Schmidt，1996），许多研究人员的研究表明，在欧洲政策部门中，有一些，如电信，它的政策过程几乎都是超国家的，但也有一些，如电力，它的政策过程很大程度上只是政府间的（intergovenmental）。就全球而论，实际的情况是只有极少的跨国组织可以在政策过程中的决定和实施阶段发生作用（Parsons，1995，pp.242～243）。我再举例说明一下帕森斯的结论。鉴于民族国家之间存在不同的文化、政治传统和经济环境，同时，还鉴于国家行动者对于福利政策的形成、实施具有重要影响，那么，譬如说在日本、瑞典和英国这三个福利国家之间情况会有天壤之别（Gould，1993），这并不让人惊讶。

当我们承认全球化对治理所暗含的影响时，这时候，我们必须意识到，不仅存在我前面所述的"跨国家的"和"国家的"维度，同时，还必须考虑"亚国家"的维度。现在，对政策发展和实施过程中——其中包括那些用以回应伴随着非工业化、事业和城市贫困化而来的跨国家社会经济进程的地方性政策（Harloe et al.，1990）——亚国家空间变量的研究，场所和空间变量的观念日益显得突出。当然，另一方面这也是由于后现代理论家偏爱"地方性叙事"的缘故（Krokidas，1993，p.534）。当代这种对

场所和空间变量以及亚国家治理的重视，它的一个表现就是，它日益承认地区在政策过程中的重要性（Amin and Thrift，1995）；具体就欧洲而论，我们可以看到欧盟对发展地区性政策的重视（Bew and Meehan，1994）。

由此我们可以看到，无论是传统的国家中心的取向，还是那类仅仅强调、或者过分强调跨国家的意义的粗糙的全球化方法，两者都不可靠。与之相比，一种关于后国家治理的反还原论社会学同时承认亚国家、国家和超国家三种政策过程的影响。这些不同层次的政策过程并没有嵌入一个统一的社会总体之中，而是相对自主的——也就是说，一个层次上的事件和进程并不能决定另一层次上发生的事件——尽管彼此之间也可能存在各种偶然维持着的联系。由于作为治理机制的政策网络日益受到重视，这无疑使得这种多层次的政策过程在实际运行中变得更为复杂。例如，跨国家的欧洲政策网络——包括各成员国的亚国家行动者，如地方当局、地区性机构——一定程度上正越来越独立于各国政府，虽然从另一方面看，独立的程度部分也取决于跨国网络：它是高度整合成为政策共同体的一部分，还是仅仅一种相对松散的问题网络，它的成员都是一些没有很大政治影响力的行动者（M.J.Smith，1993）。实际上，欧洲治理正变得错综复杂，此处由于篇幅所限无法展开讨论（Richardson，1996a、1996b）。各种“垂直的”和“水平的”关系、各种跨部门的互动，以千变万化的方式结合在一起，这已经成为欧洲后国家治理的一个显著特征。在欧洲，互相分离、官僚结构式的政府“层级”或“层次”（地方、地区、国家、欧洲）的观念正受到“挑战和补充”（Bennington and Taylor，1993，p.129），这些挑战和补充来自由各种后国家政策网络演变而形成的治理形式，而这些政策网络则既可以在互相分离的“层级”周围、也可以在相互重叠、相互交叉的

治理“领域”周围出现、合成。（同上）

部分由于跨国治理日益引起人们的注意，论述欧洲治理模式的文献现在层出不穷，欧盟的发展尤其是这之中的一个重要因素。如果我们把眼光投向欧洲之外，我们会看到还存在另一种差别，而且这种差别和上述提到的欧洲治理的超国家形式和政府间形式的差别不无相似，这就是在政策协调过程中法团（corporate）方式和管制（regulative）方式的不同。甘斯切尔（Genschel）和韦尔（Werle，1993）在叙述电力方面的全球治理时，就采用了康蒙斯在这两种模式——法团模式和管制模式——之间所做的区别。法团模式所指的是，民族国家之间成立一个跨国家组织，并把某些国家主权权利转让给它，由此各成员国都同意愿意在法律上接受跨国家行动者所做决策的约束；换言之，跨国家行动者得到各国的授权，可以以国家的名义行动。如果说法团模式往往——至少在所论及的政策部门——导向一种近似于某种跨国“等级体制”的结构，那么，管制模式则与之不同，虽然它也需要创建一个新的跨国组织以承担行政、立法和提供建议的职能，但它无须把主权权利移交给一个超国家组织，而是建立一套经各国共同同意、形式上具有约束力的规则，犹如一种国际法或者国际条约。通常，人们会把针对某一特殊政策领域或特殊政策问题的国际协调过程中的管制模式称为一种国际“政权”。

无疑，采用“政权”的概念在分析上会有所帮助（Thrift，1994）。然而，由于前面提到的原因，如果我们把重心放在跨国政策网络上，这对于我们研究后国家治理将是极为有益的一种方法。在跨国家的层次上，某些政策领域较之其他领域全球化程度更高，例如国际金融体系，斯里福特（Thrift，1994）对它的描述就是一个证明。他的论文包容广泛，读来饶有趣味，此处无法

尽述，只能谈及其中的一个经验解释，这个解释所涉及的不仅有全球化网络，还涉及本章第一部分所谈到的两个理论核心：微观宏观、时间空间。斯里福特（1994）成功地证明，以电子通讯、大量数据在全球范围的迅速传播为基础建立的国际体系，未必一定会导致行动者角色的严重弱化，也未必会导致地方性社会关系——包括微观情境中的面对面关系——的严重弱化。一方面，国际金融体系——全球电子网络在这个体系中日益重要——一定程度上日益“退位”（disembedded form Place）（1994，pp.25～27），另一方面，跨国金融网络产生了大量的数据，而围绕如何解释这些数据又产生了众多的含义。由于这个缘故，各种会议上个人之间观点的交流，以便就数据进行协商、讨论、解释和行动，这也日益显得重要（同上），这看似矛盾，但却是事实。它不仅可见于当前的运作中，在某些特殊的环境下，面对面接触对于有关行动者对事件做出迅速反应是必不可少的。这些场所和会议地点——可以沿用劳的术语将之称为“规制中心”（ordering centres、Law，p.104），做加工信息之用——有时也是“世界性的”（Thrift 1994，p.26），参与者来自不同国家。注意，这里出现了一种微观宏观的辩证法：这些会议在认知和决策上产生的结果又反馈到已经“退位”的、和跨国金融通讯体系相联系的电子空间（同上）。这里的一个观念，即所谓政策材料及其社会情境之间存在的辨证关系，它又关联到了本文第一部分所观察到的一个结论，也就是我曾简略提及的不同材料——它们在各种场所和网络之间穿行、扩散——所具有的空间上的可动性及时间上的持续性。然而，对于在跨国家情境下发生作用（Braithwaite，1994）的材料扩散过程，应当如何发展概念的、方法论的工具，以便对之加以检视，学者对此的重视远远不够，这一点值得引起注意，但此处也无法展开讨论。

结　论

借助文章开头说明的明确的反还原论术语对后国家治理所做的调查研究，还远远不够。本章讨论的问题，在许多研究全球化政治和治理的作者那里已经被不同程度地提及，这些作者包括阿尔布罗（Albrow，1996）、阿克斯福德（Axford，19956）、赫尔德（Held，1995）、赫斯特和汤普森（Hirst and Thompson，1996）。他们的研究，有一些在他们自身的那些术语范围内非常出色，然而，至少从反还原论概念框架——它的提出，正是为了便于对高度复杂的后国家治理环境下的政策过程加以分析——的发展看，这些研究还不能和那些专攻欧洲政策过程的学者所做的研究相提并论（参见 Anderson and Eliassen，1993；Meny et al.1996；Richardson，1996）。所以会出现这种局面，也许是反映了欧盟与众不同的性质，以及欧洲治理所涉及的多层级、多领域而带来的无与伦比的复杂性，这一切我在前面已经提到，反映了政策理论家和研究者对这一复杂性的回应。就对全球化和治理的调查研究而论，我以为，此前提到过的、在欧洲治理研究中所采用的方法，可以广泛地应用于全球范围的后国家治理研究。而就这些方面而论，我认为，我所提出的“反还原论社会学”虽然不够成形（Sibeon，1996，forthcoming），但它的理论和方法论框架很可能会对当代后国家治理社会学的发展产生重要的影响。

（本文摘自 Roger Sibeon，Sociological Theory Today，London：Routledge，1999，林猛译）

参考文献

1. Abrams, P. (1982), *Historical Sociology* (Ithaca: Cornell University Press).

2. Albrow, M. (1996), *The Global Age* (Cambridge: Polity).

3. Amin, A., and Thrift, N. (1905), 'Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association', *Economy and Society*, 24 (1), pp.41~66.

4. Anderson, S.S., and Eliassen, K. (eds) (1993), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-making* (london: Sage).

5. Archer, M. (1996), 'Social Integration and System Integration: Developing the Distinction', *Sociology*, 30 (4). pp.679~699.

6. Axford, B. (1995), *The Global system: Economics, Politics and Culture* (Cambridge: Polity).

7. Bennington, J., and Taylor, M. (1993), 'Changes and Challenges Facing the UK Welfare State in the Europe of the 1990s', *Policy and Politics*, 21 (2), pp.121~134.

8. Berger, P. (1969), *The Social Reality of Religion* (London: Faber and Faber).

9. Berger, P., and Luckmann, T. (1972), *The Social Construction of Reality* (Harmondsworth: Penguin).

10. Betts. K. (1986), 'The Conditions of Action, Power, and the Problem of Interests', *The Sociological Review*, 34 (1), pp.39~64.

11. Bew, P., and Meehan, E. (1994), 'Regions and Borders: Controversies in Northern Ireland about the European Union', *Journal of European Public Policy*, 1 (1), pp.95~113.

12. Braithwaite, J. (1994), 'A Sociology of Modelling and the Politics of Empowerment', *British Journal of Sociology*, 45 (3), pp.444~479.

13. Bretherton, C. (1996), 'Introduction: Global Politics in the 1990s',

in C. Bretherton and G. Ponton (eds), *Global Politics: An Introduction* (Oxford: Blackwell) .

14. Bryant, C. (1995), *Practical Sociology: Post – empiricism and the Reconstruction of Theory and Application* (Cambridge: Polity) .

15. Callon, M. (1991), 'Techno – economic Networks and Irreversibility', in J. Law (ed.), *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination* (London: Routledge) .

16. Callon, M., and Latour, B. (1981), 'Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro – structure Reality and How Sociologists Help them to Do So', in K. Knorr – Cetina and A. V. Cicourel (eds), *Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro – and MacroSociology* (London: Routledge) .

17. Commons, J. R. (1961), *Institutional Economics: Its Place in Political Economy* (Madison: University of Wisconsin Press) .

18. Elias, N. (1978), *What is Sociology?* (London: Hutchinson) .

19. Fararo, T. J. (1992), *The Meaning of General Theoretical Sociology: Tradition and Formalization* (Cambridge: Cambridge University Press) .

20. Foucault, M. (1980), *Power/Knowledge* (New York: Pantheon) .

21. Genschel, P., and Werle, R. (1993), 'From National Hierarchies to International Standardization: Modal changes in the Governance of Telecommunications', *Journal of Public Policy*, 13 (3), pp.203～225.

22. Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society* (Cambridge: Polity) .

23. Giddens, A. (1993), *New Rules of Sociological Method* (2nd edn, Cambridge: Polity) .

24. Gould, A. (1993), *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden* (London and New York: Longman) .

25. Harloe, M., Pickvance, C., and Urry, J. (eds) (1990), *Place, Policy and Politics: Do Localities Matter?* (London: Unwin Hyman) .

26. Harre R. (1981), 'Philosophical Aspects of the Micro – Macro Prob-

lem', in K. C. Knorr - Cetina and A. V. Cicourel (eds), *Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro - and Macro - Sociologies* (London: Routledge).

27. Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity).

28. Hindess, B. (1986a), 'Actors and Social Relations', in M. L. Wardell and S. P. Turner (eds), *Sociological Theory in Transition* (London: Allen and Unwin).

29. Hindess, B. (1986b), 'Interests in Political Analysis', in J. Law (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?* (London: Routledge).

30. Hindess, B. (1988), *Choice, Rationality and Social Theory* (London: Unwin Hyman).

31. Hindess, B. (1996), *Discourses of Power: From Hobbes to Foucault* (Oxford: Blackwell).

32. Hirst, P., and Thompson, G. (1996), *Globalization in Question* (Cambridge: Polity).

33. Holmwood, J. (1996), *Founding Sociology? Talcott Parsons and the Idea of General Theory* (London and New York: Longman).

34. Imber, M. (1997), 'Geo - governance without Democracy? Reforming the UN System', in A. McGrew (ed.), *The Transformation of Democracy?* (Cambridge: Polity).

35. Joas, H. (1987), 'Symbolic Interactionism', in A. Giddens and J. Turner (eds), *Social Theory Today* (Cambridge: Polity).

36. Jones, W. S. (1991), *The Logic of International Relations* (7th edn, New York: Harper Collins).

37. Kickert, W. (1993), 'Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management', in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government - Society Interactions* (London: Sage).

38. Krokicas, A. (1993), Review, *Sociology*, 27 (3), pp.534～536.

39. Latour, B. (1986), 'The Powers of Association', in J. Law (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?* (London: Routledge).

40. Latour, B. (1991), 'Technology is Science Made Durable', in J. Law (ed.), *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination* (London: Routledge).

41. Law, J. (1986), 'On Power and its Tactics: A View from the Sociology of Science', *The Sociological Review*, 34 (1), pp.1～38.

42. Law, J. (1994), *Organizing Modernity* (Oxford: Blackwell).

43. Layder, D. (1993), *New Strategies in Social Research: An Introdcution and Guide* (Oxford: Polity).

44. Layder, D. (1994), *Understanding Social Theory* (London: Sage).

45. Lyman, S., and Scott, M. (1970), *A Sociology of the Absurd* (New York: Appleton Century Crofts).

46. McGrew, A.G. (1997), 'Globalization and Territorial Democracy', in A.G. McGrew (ed.), *The Transformation of Democracy?* (Cambridge: Polity).

47. McLennan, G. (1995), 'After Postmodernism: Back to Sociological Theory?', *Sociology*, 29 (1), pp.117～132.

48. Meny, Y., Muller, P., and Quermonne, J－L. (1996), 'Introduction', in Y. Meny, P. Muller, and J－L. Quermonne (des), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies* (London: Routledge).

49. Mouzelis, N. (1991), *Back to Sociological Theory: The Social Construction of Social Orders* (London: Macmillan).

50. Mouzelis, N. (1995), *Sociological Theory: What Went Wrong? Diagnosis and Remedies* (London: Routledge).

51. Mouzelis, N. (1997), 'Social and System Integration: Lockwood, Habermas, Giddens', *Sociology*, 31 (1), pp.111～119.

52. Munck, G. (1995), 'Actor Formation, Social Co – ordination, and Political Strategy: Some Conceptual Problems in the Study of Social Movements', *Sociology*, 29 (4), pp.667 – 685.

53. Parsons, W. (1995), *Public Policy* (Aldershot: Edward Elgar).

54. Richardson, J. (1996a), 'Policy – making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup', in J.Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy making* (London: Routledge).

55. Richardson, J. (ed.) (1996b), *European Union: Power and Policy – making* (London: Routledge).

56. Ritzer, G. (1990), 'Macro – Micro Linkages in Sociology: Applying a Metatheoretical Tool', in G.Ritzer (ed.), *Frontiers of Social Theory: The New Syntheses* (New York: Columbia University Press).

57. Rose, N., and Miller, P. (1992), 'Political Power Beyond the State: Problematics of government', *British Journal of Sociology*, 43 (2), pp.173～205.

58. Schmidt, S. (1996), 'Sterile Debates and Dubious Generalizations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity', *Journal of Public Policy*, 16 (3), pp.233～271.

59. Sibeon, R. (1996), *Contemporary Sociology and Policy Analysis: The New Sociology of Public Policy* (London: Kogan Page and Tudor).

60. Sibeon, R. (1997a), 'Power Agency/Structure and Micro – Macro: An Excursus in Anti – reductionist Sociology', Paper Presented to British Sociological Association Annual Conference, April, University of York.

61. Sibeon, R. (1997b), 'Anti - reductionist Sociology and the Study of Postnational Governance', paper presented to Third European Conference of the European Sociological Association, August, University of Essex.

62. Sibeen, R. (forthcoming), *Sociological Theory Today*.

63. Smith, M. (1993), 'Changing Sociological Perspectives on Chance', *Sociology*, 27 (3), PP.513 – 231.

64. Smith, M. (1996), 'The EU as an International Actor', in

J. R. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy - making* (London: Routledge) .

65. Smith, M.J. (1993), *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States* (London: Harvester) .

66. Stones, R. (1996), *Sociological Reasoning: Towards a Post - modern Sociology* (London: Macmillan) .

67. Thrift, N. (1994), 'A Phantom State? International Money, Electronic Networks, and Global Cities', paper presented to the Centre for Social Theory and Comparative History, June, UCLA.

68. Touraine, A. (1981), *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press) .

69. Williams, F. (1994), 'Social Relations, Welfare and the Post - Fordism Debate', in R. Burrows and B. Loader (eds), *Towards a Post - Fordist Welfare State*? (London: Routledge) .

全球化是否终结了民族国家①

米歇尔·曼

引　　言

在各种与人有关的科学中，常常有研究者会热衷于宣布某种人类新型社会已然出现。其极端者，会把今天与18世纪相比世纪。在人们眼里，18世纪是因为工业革命、“现代主义”和“启蒙运动”而为人类社会带来革命性变化的世纪；在他们看来，今天我们正处于一个可以与之相提并论、正向“后工业”、“后现代”转变的阶段。另有一些术语，它的革命意味稍许逊色一些，例如“晚期资本主义”、“晚期现代性”或者“激进现代性”等，都不同程度强调了变化的连续性而非间断性。此外，“全球化论者”的语汇也或多或少吸引了人们的关注：“全球资本主义”所表示的，可能只是旧式经济的一种扩展，而“全球化社会”一般用来指代人类社会演进史上某种全新的现象。

在文学家、哲学家、历史学家、社会学家、政治和商业经济

① 经《国际政治经济学评论》(Review of International Political Economy, 1997, 5) 同意重印。

学家、地理学家和环保主义者中，都不乏这类的热衷者。不过，虽然同样是热衷者，他们的观点却很少相似，尤其对于是否应该接受这些变化，他们态度相差悬殊。但是，他们又都共同持有一种看法，那就是：当代发生的这些变化削弱了民族国家。后现代主义者如鲍德里亚、列奥塔、詹明信，地理学家如哈尔维、泰勒，社会学家如吉登斯、拉什（Lash）和厄莱（Urry），还有《经济学家》杂志所代表的商业经济学家，对民族国家遭遇的“破坏”、“凹陷”、“包围”和“边缘化”，都曾经提出过相近的看法（晚近的例子，如 Taylor，1996；Lash and Urry，1994；Featherstone，1990；Harvey，1990；“The World Economy”，1995）。也有学者对之做了修正，他们认为，既然“族群划分”在所谓“后现代的碎片化”景象中日益占据主要的位置，民族主义应当看做正在复活。然而，对于老式的民族国家，我们所能看到的是它的死刑宣判。

热衷于此道的人，多半是西欧人士。这不足为怪，因为在政治上支持向传统国家签署死亡判决的，主要是这一地区。他们中，许多人（包括马克思分子和新古典主义者）都是唯物论者，他们看到资本主义正在发生的重大变化，进而认为这些变化必将导致社会其余部分也发生转变。这一类的论点，多数将现时代的技术和信息革新作为核心论据：交通与信息系统的发展使得世界日益具有同步性，这为全球社会提供了一个基础结构。我以为，确实存在这样一种潜在的全球化的基础结构，在通讯方面以及我们的能力方面已经有了革命性的变革，人员、货物、尤其各种消息在全球范围的流通，使得某种单一全球社会的景象在技术上成为可能。然而，事实上是否也是如此呢？许多热衷于此的人，提出了四组命题以支持他们的观点：

第一，资本主义目前正成为一种全球的、跨国家的、后工业的、“信息的”、消费主义的、“重组的”运动，民族国家及其宏

观经济计划、集体的福利国家机制、公民的集体身份意识、总体的社会生活的限制，都因之而遭到破坏。

第二，“全球化”的其他方面，尤其环境及人口造成的问题，可能导致一种新型的“风险社会”；这些问题牵涉太广，影响太远，不是民族国家所能单独处理的。

第三，采用了新技术手段的“身份政治”、“新社会运动”，日益凸显了地方身份和跨国家身份的意义，而各种民族身份以及传统由民族国家处理的各种阶级身份则退居幕后。由于二、三两种因素的作用，我们看到一个新的跨国家“市民社会”正呈现出生机，目睹了种种旨在推动和平、人权、环境和社会改革的社会运动正在全球范围内发生。

第四，后核时代的到来使国家主权、使原先“刚性的地理政治学”(hard geopolitics) 都遭到破坏，从前现代国家实行扩张时所借助的大规模动员式的战争在今天已经不合人们的理性。马丁·肖 (Martin Shaw，1996) 提出的所谓“世界国家”的出现，或许是对这一论题最成熟的一种思考。不过，在国际关系领域，这仍然是少数派观点，多数仍固守于主权国家的研究。

本文涉及经验研究的部分，将讨论这四个涉及民族国家弱化的论点是否成立。鉴于这些论点都无视政治权力关系，故而，本文还将讨论与之相对的两个反命题：

第一，各种国家机构（无论是国内还是地理政治意义上的）仍然具有某种因果式的效能，因为它们一如各种经济、意识形态和军事机构一样，也为社会存在提供了必要的条件，[①] 即对社会生活方方面面的管理；而这些管理仍然是“以地域为中心的”

① 显然，过去存在无国家的社会（事实上这种社会在人类存在中还处于支配地位），现在也依然存在。但，尽管无政府主义者不会同意，国家对于推进社会生活的质量而言是必不可少的。

(Mann 1986：ch.1)，所以，它们不可能仅仅作为其他来源的社会权力的结果而存在。

第二，既然国与国之间千差万别，如果第一点成立，那么，这些差别也将导致社会生活其他领域的差别。甚至在欧洲，国家也有规模、力量、地理和权力集中程度的不同，而在世界范围内，差别就更大，比如在民主程度、发展水平、基本国力、地理政治力量、国家债务等方面就是如此。同时，不同国家居住的区域环境也不相同。所以，即使当代的资本主义会因为诸如环境的威胁、“文化的后现代性”以及非军事化等因素而得到加强，它可以略过这些变量的作用吗？它会对所有国家都产生相同的作用吗？或者是另一种情形，这些变量又导致这些作用力量的差异，从而限制了全球化？

上面所说的那些热心人士，除非他毫无知觉，才会断然否认这两个反命题的效力，即否认民族国家仍旧作为某些经济、意识形态、军事和政治资源的支配者而存在。真正的任务则是，确定这种相对的因果关系程度究竟如何：民族国家在何种程度上发生了转变，又在何种程度上趋于衰败，甚或是在生长？

但在此之前，我们必须先做一些概念的区分。我们可以从当代世界的社会互动中区分出五种社会—空间网络：

第一，地方网络。就我们目前的意图而言，它仅指较国家低一级的亚国家网络；

第二，国家网络，其构成、或者其范围均由民族国家决定。

第三，国家间网络，它所指的是以国家为构成单位的网络之间的关系。显然，首先，这包括与国家间关系相关的那种“刚性的地理政治学”，其重点则在战争、和平和结盟等方面。其次，它也包括国家之间的“柔性的地理政治学”，即在一些比较特殊、不那么具有火药味的问题上（如航空、税收条例、空气污染，等

等）所做的谈判。再次，这还包括那些主要以国家为单位（但与政府关系不大）的网络之间的关系，这方面的例子，譬如，我们看到各种“全国冠军”出现在更大范围的赛场上，无论所指的是足球队，还是巨型公司，都是如此。

第四，跨国家网络，它超越国家之间的界限而不受其影响。这类网络范围可大可小，小的如两个相邻国家之间组成的宗教团体，大的则范围可能覆盖整个大陆、甚至整个世界。许多针对当代社会的跨国家争论都以一种“宏观区域”为基础，比如人们对于当代社会组织中的“自由主义或盎格鲁萨克逊地区”、“社会民主主义或北欧地区”或“基督教民主主义或法团主义”所做的区分。

第五，覆盖了整个世界——或者，更现实地说，是覆盖了世界大部分地区——的全球性网络。这里根据这些网络向全球的辐射是否具有普遍性，还可以区分两种情形：女权运动可能波及所有国家，然而它所涉及的只有一组特殊的、数量有限的人群；天主教会遍布各大洲，但在亚洲其根基极为狭窄，而在拉丁美洲则普遍得多；许多热衷谈论全球化的人士所呼唤的资本主义，则是一种具有普遍性的全球网络，它穿透到了各个地区的经济和社会生活中。所以，就全球性网络而言，其形成既可以来源于某种单一的普遍性网络，也可以是来源于一系列彼此存在某种特殊关系的网络。

过去几个世纪以来，地方性互动网络其重要性明显降低，而各种远距离网络（国家、国家间及跨国家网络）日益稠密，影响到越来越多的人群。真正意义上的全球性网络出现相对较晚。需要注意的是，全球性网络未必等同于跨国家网络——这方面有许多热衷者将它们混为一谈；还有，全球性网络未必是经济性的，它可以由地理政治构成（如 Shaw，1996），也可以由意识形态运动构成，比如某种宗教、社会主义、女权主义或者新自由主义

——它们合在一起，也许就相当于一个跨国家市民社会。

既然各种国家和国家间网络都以民族国家为构成单位，或者从根本上受到它的约束，因而，民族国家的前途则取决于对两个问题的回答：第一，各种国家和国家间网络，其社会的影响力比各种地方性的和跨国家的网络，是否有所降低？第二，在何种程度上，可以说全球性网络正在出现？上述的两类网络，对于全球性网络的出现，又各有怎样的贡献？

北方“温和的民族国家”

首先本文讨论的是现今世界最熟悉、地位也最显赫的一类国家。在“西方”，或者更确切地说，在西欧的“西北部”以及它的白人殖民地，出现了一个国家，它声称它对“它的”领土拥有正式的政治主权，对于居住于其间的“人民”或者“民族”拥有合法的地位，这就是我们所称的民族国家。这类国家，其管辖权力在过去几个世纪已经大为扩张：最早，从中世纪末期开始，它就日益声称（用一些貌似合理的理由）自己拥有垄断司法管辖和军事力量的权力；而后，在18世纪，尤其19世纪，它建立了意在整合国家的通讯基础结构，并实现了对穷人的控制；到20世纪，则有福利国家、宏观经济计划和涵盖全体公民的民族主义动员。这之间，越来越多的国家借助“人民”的名义使自己获得合法地位——它或者是“代表”人民（自由民主制度），或者是“有机地体现了人民”（威权制度），并给予了不同程度的市民、政治和社会的公民权。所以，在一定程度上，西北欧的人民就此落人国家互动网络的“牢笼”，并有我们所谓的“地理政治”，也即民族国家之间的国家间关系的补充。

这就是我们已经耳熟能详的民族国家和民族国家体系“不断

兴起的”历史，我自己也有这方面的论著（Mann，1986、1993a）。然而，我们应当注意的是，这些国家及国家间网络的扩张一直是与某种“跨国家”权力关系——尤其是工业资本主义及其附属的意识形态（自由主义、社会主义），外加欧洲（或基督教、或白人）的集体身份意识为西北欧所提供的更大范围的文化网络——相并行。所以，国家及国家间互动网络的发展主要是以地方网络、而非跨国家网络为代价，比如，就在19世纪晚期，当时，欧洲国家正在加强其全国教育和公共卫生基础结构、征收关税，并开始滑向国与国的战争，而同时，跨国贸易也在飞速增长，一如今天一样成为世界生产的一个重要部分，而且，西北欧各国在某种自以为是的文化优越感的驱使下，共同致力于将中国基督教化、剥削中国、与之进行鸦片贸易的活动。事实上，民族国家的发展已经预先设定了某种更广泛的全球扩张的存在，这里，一个显而易见的原因是财政上的考虑，此外，还有部分原因可能在于，民族国家意识已经预先设定了某种欧洲（或基督教，或白人）的优越意识，它使西北欧各国所有阶级、男女老幼都意识到自己的道德价值和平等地位。事实上，1945～1960年间的民族国家最后一波扩张浪潮，也包括上述两方面的原因。国家拥有了大量源于大规模经济扩张而带来的资金，同时，它也拥有各种发动战争、或者进行重建的机构，以便使用这些资金。那些西北欧的国家，此前一直向殖民地人民讲授“文明”的价值，现在，也按照它们自己在欧洲所采用的形式（即民族国家）给予了这些殖民地以独立地位。正是由于这些原因，我们看到，跨国家资本主义和文化身份是与民族国家及国家间体系并肩发展的，它是在一种相对自主和象征性的相互依赖之间的一种复杂的结合。

在扩张过程中，多数西北欧国家也失去了某些功能。从前，国家在原则上与教会一起拥有道德管制的权力，尽管在早先几个

世纪，这种道德管制往往是由于教会而非国家结构而得到加强。而现在，随着国家日益“世俗化”，它退出了这种权力。还要记住的一点是，此前，经济生活大部分并未进入国家管辖的领域，我们称之为“私人”财产权，由此，社会生活大部分也仍然保持了私人性质（或日益成为私人性质），超出了国家的管辖范围之外，即使在国家大扩张的时代也依然如此。财产仍然是私人的，同性恋被关在储藏室里，资本主义和道德实质上都与国家相独立（在后文中，我将指出这种道德自主性正在下降）。

所以，在西北欧出现的只是一种“温和的民族国家”。在整个 20 世纪，它一共击败了三个对手：一个是“多民族帝国”，如哈布斯堡、罗曼诺夫和奥托曼帝国，在这些帝国中，国家居于弱小的地位，民族身份几乎不存在，它的“民族国家”色彩较为欠缺。与之相比，另两个被击败的对手这种色彩要更重一些，一个是法西斯主义，它希望建立一个强大的、威权式的国家，按照它的看法，这个国家所体现的实质，应当是一个具有严格的种族界限的民族。到 1945 年，法西斯主义为人摒弃——至少在随后而来的两代人中是如此。另一个是国家社会主义，它也希望建立一个强大国家（据说是短期内如此）。虽然严格而论，它并不属于民族主义，但它日益倾向于将无产阶级等同于一个包容广泛的“人民”或者“群众”，这种倾向使它拥有了一种类似的合法性原则。它在经济上的自给自足，对国内的严格管制，都大大强化了它的“民族”牢笼。它的维持时间较长，直到 1991 年才最终失败。这两种失败的政治体制还有一个共同点，它们都声称拥有道德上的垄断地位，这是那类“温和的民族国家”所不具备的；在它们看来，培养“苏维埃新人”或者“德意志意识”是国家的职责。这两类“民族国家”都抱负远大，如果它们成功了，并因而实现了世界的全球化，那么，这个全球社会将由一套七零八落的

全球性网络组成，而这些网络之间所存在的，将只是极端特殊的、甚而是战争性质的关系。既然它们没有成功，你们，我们可以期望以后的全球化更具普遍性一些。

1945年以来，这个“温和的胜利者”几乎扩散到“北方”的所有地区，即整个欧洲大陆，以及越来越多的东南亚地区。它的那些外表的装饰也已经征服了南方，所有的国家现在都在一个被称作“联合国”的论坛上开会、讨论，这种“温和的民族国家”眼看要占领整个地球。在一定意义上，情形确实如此。今天，除了少数例外，几乎所有国家都把合法性建立于民族之上，都垄断了国内的强制手段，都拥有明确的疆域；几乎所有国家都会竭尽全力，在基本的人口控制、健康和教育等方面实行相关政策；道德的提高、识字率的上升可以由很多原因促成，其中某些措施归属于公共政策的有效范围。有鉴于此，我将由此着手，描述一下这些以民族国家形式存在的当代国家。不过，当代的这些国家多数对其领土、疆界只有有限的控制权，而它们所声称的自己可以作为全民族的代表也往往徒有其表。对于当今世界的相当部分地区而言，一个真正的民族国家与其说是一种现实，不如说更多的是对将来的渴望。民族国家的兴起确实是全球性的，然而同时也是有限度、非常不均衡的。这种最早在“北方”兴起的“温和的民族国家”，已经成为北方向外扩张的一部分，对于世界上多数民族而言代表了一种让人向往的未来，现在，这一切果真受到威胁了吗？

资本主义的威胁

前文提到的那些热衷者，他们很准确地看出了资本主义所发生的很多重要转变。至于资本主义借助新的“信息”和“后工

业”技术向全世界扩张、日益向社会生活渗透的过程，这里无须一一举例了，但它对民族国家的威胁究竟有多大？在多大程度上它是“全球性的”或者“跨国家”的？

从一种形式的、地理的角度看，资本主义现在已经多多少少带有了全球色彩，两项地理政治意义上的重大事件为它的大规模扩张打开了方便之门：一是反殖民化，它很大程度上结束了世界经济以往按照宗主国不同分隔成众多独立地区的状态；另一个是苏联集团封闭状态的结束，资本主义由此得以在欧亚大陆多数国家长驱直入，现在只有伊朗、中国和为数不多的几个共产主义小国在局部地区还能构成对资本主义的阻碍，而且，即使这些国家，也正在日益衰落，或者按照一般的预计很快就会衰落。中国保持了独特的财产所有制形式（多种公有制所有权和支配权与私有制形式混合在一起），世界上也仍有一些地区——正日益减少——依旧是生存线上挣扎的经济（subsistence economy），然而，不论如何，占据支配地位的还是资本主义商品交换。就我们的视野所及，它已经没有敢于向它挑战的对手，影响已经波及全球——至少在最低限度上来说是如此。而此前在 1940 年、甚至 1980 年的时候，都还并非如此，所以，很显然，这里发生了一个重大的转变。

然而，这种全球性网络是一种纯粹的普遍性的全球性网络，或者，社会组织的其他一些特殊性原则在其中发生着作用。对于一种经济而论，它可能是全球性的，然而，这种特质却可能来源于某些国家的及国家间的互动网络的作用。毕竟，全世界 80% 以上的生产依旧是为了国内市场的需要。同时，鉴于各种经济统计数据都是在民族国家一级进行收集的，我们无从判断在这些统计数据中，真正的国家一级的交换与多重的地方互动网络作用相比孰轻孰重。一般认为，一国之内国民经济的整合程度并没有统

计数据所显示得那么高，对于落后国家，或者那些地域较大的发达国家，如美国与澳大利亚，情形尤其如此。但很显然，许多经济网络都是在民族国家的层次上被系统地构建出来。“跨国公司”（包括银行、信托基金、保险公司等）的所有权、资产、发展研究项目多数仍然留在自己本国，在人力资本（教育）、通讯基础结构和经济保护主义方面也仍然借重本国（Carnoy，1993；Castells，1993）。但另一方面，即使那些在本国比例更大的跨国公司，在销售范围、生产组织和资金流动方面也具有实质的跨国色彩，与其他“国家”的公司建立战略同盟的做法正日益流行。这削弱了财产的国家属性——尽管这种做法在很多时候目的只是为了绕过经济保护主义的壁垒，而且一旦达到目的，其作用即下降。

金融方面，跨国的性质就更为显著，从金融市场以及相应解释模型（从“随机游走”（Random Walk）直到“混沌理论”（Chaos））的日趋复杂中，就可以看出这点。然而，在种种金融体制（机构）身上，可以看到官僚机构惯有的特点，而且，这些特点许多带有醒目的国家属性。比如，Nikko欧洲分部的雇员都是在日本股票市场收市之前开始工作，于是，最新的行情得以经过他们传递给那些在欧洲的客户（主要是日本公司）。随后，随着华尔街的开市，行情西传，伦敦股市也结束当天的行情。金融市场同时具有国家性和跨国性这种二元特性，一方面，政府债券、通货、期货以及银行之间的大宗交易，很大程度上都是跨国的，常常具有显著的“离岸”（offshore）特征，在极少数力量的支配下越过国界流动着；另一方面，公司股份总是固定于某一国家的股票市场，受制于该国的公司法和会计制度（Wade，1996）。

毋庸置疑，西欧在跨国化方面走得更远，在经济一体化上达

到了无与伦比的程度。这里，已经拥有了真正的单一市场，很可能在两年内就会出现单一货币（至少在其核心地区如此），未来的保护政策很可能是以欧洲、而非某一国为单位。这里，那些“全国冠军”逐渐变成“欧洲冠军”，它既得到民族国家、也得到欧盟政府的扶持。显然，对于这种复杂的经济现象，我们这里的探讨远远不够，但我们可以发现两点：第一，欧洲是个极端的例子（稍后再做讨论）；第二，真正的资本互动网络依旧是盘根错节，互相纠缠，国家与跨国之间的共生现象仍然存在。

还有一点：大多数的“跨国”经济关系并不能等同于一种普遍意义上的全球性。多数的资本主义行为与其说是全球的，不如说是“三边”的，即集中于北半球的三个发达地区：欧洲、北美和东亚。世界上 85% 以上的贸易，诸如电器这样的高级产品部门中 90% 以上的产品，都出自这里；世界前一百家跨国公司（包括银行），其总部也多半都在这一地区。这未必就否定了资本主义的全球性，它可能只是说明南北的贫富差别——说明双方都锁在同一个全球互动网络中。但它同时也能够告诉我们，资本主义依然是一种地理政治秩序，发达国家的经济在其中占据支配地位，众多的国家共同构成了一个分层的全球秩序。这一事实具有多重的意义，其中之一就是，它保护了北方的人民：同样是缺乏技能的工人所生育的子女，同样地缺乏教育，但他们享受到的物质生存条件在英国和美国却远比在巴西或者印度为好，寿命也延长了 20 多年。确实，在多数民族国家内部，不平等在加剧，但我们不能想像北方国家公民所享有的这些特权会被拿走，它必将导致社会的动荡，而这与追求稳定和利润的资本主义是不相容的。民族国家为资本主义的全球网络提供了部分结构，以及部分分层化结构；如果说是商品在统治，那么这种统治与公民权利（主要是北方）的统治是纠缠在一起的。

此外，全球经济也受到诸如西方七国会议、关税及贸易总协定、世界银行、国际货币基金组织这样一些组织较为松散、较为“柔性”的监管。这些组织也是由北方主导的，它们中，有些似乎卷入了一些无休止的贸易自由化谈判中，而且，由于各国政府近来都纷纷采用各种非关税壁垒，所以谈判很可能还会一直持续下去。我们还没有沾着全球自由贸易的边，但也许我们已经逼近了一些，而且，就目前而论，它在意识形态上占据着支配地位。但是，历史的一种常态就是在自由贸易和保护主义这两极之间的中间地带摇摆，那么，这次是否又是这种摇摆过程中的某个自由化阶段呢？这取决于本章所讨论的其他一些趋势。

所以，在目前，也许在不久的将来，这种飞速全球化的经济，其特性并非来自跨国的互动网络；在全球化之外，还有各种地方的、国家的、国家间的（最显著的是我讨论中提到的北方三边主义的例子）以及真正的跨国因素的复杂混合。跨国商品并没有统治世界。在未来，某些国家与国家间结构或许会衰退，由于比较优势的压力存在，北方在世界经济中的支配作用也许会下降。除了部分高科技互动以外，多数生产企业会迁移到成本较低的南方，由此带来更多的全球化（尽管未必会减少不平等）。但是，这种迁移并非由于某种“跨国化”的逻辑，而是其他四种原理综合作用的结果，即：对有效自然资源的占有、相邻的地理位置（临近国家）、地理政治上的同盟国（友好国家）、国家和市民社会的稳定性（可预期性高的国家）。这之中，第一个因素在地球上的分布相当随机（所以单单拥有石油就可以使遥远的落后国家获得发展），而后三个因素却有相互的关联。在主要的北方国家，其经济的历史发展都是在某种更广阔的地区背景下出现的，邻国也由此获益。正是由于这个缘故，韩国、墨西哥这些相对发达国家的友好邻邦、而不是多数非洲国家才成为了受益者。进

而，多数国家的经济增长并非采用地区的、“被围困”的模式(enclave pattern)，除非是以原材料为主的国家，或者是经济扩张越过国界、相邻政府组成了“经济区域”的那些国家。经济的发展总是沿着这些国家的核心地带慢慢扩散，推动着整个市民社会的发展，以及向民族国家的转移。北方的这种扩张——全球化也是如此——无法离开那些从这种扩张中获益的国家，反过来，它也使这些国家进一步得到加强。这种全球化形式强化了国家互动网络。

既然金融资本较之工业资本更具有跨国色彩，它对民族国家的制约通常也就是那些热心者最为强调的那些制约。它的快速性、流动性所造成的金融运动会侵削国家的财政资源，进而使战后主要的三项财政政策有两项受到了制约，即利率和货币价值(税收所受影响较小)。然而，它的总体影响却不容易做出判断，原因有二：

首先，数字并不能精确地说明权力关系。诸如货币、股票、期货等，在一天之内都可以转手很多次，所以，“金融流动”的账面价值要远远超过世界贸易的账面价值，而且还在持续不断地增长，然而，这些数字并不能告诉我们权力关系。人们交易的是对原材料、制成品和各种服务的财产所有权，而这一切在地理位置上都具有更大的确定性，从而带上了一定程度的国家身份。

其次，迄今我们并不清楚，在西北部宏观经济计划的效力究竟如何。如果从大规模的经济增长、从政府可以支配剩余来看，这种计划似乎是有效的。许多政府得以成为温和的干预主义者——尽管一般而论选择性刺激比物质手段的控制更具效力。但自那以后，我们目睹了凯恩斯主义经济学的崩溃，进而，目睹了一般经济理论的崩溃。现在，经济学家都多多少少承认，对 20 世纪的任何一次大萧条或者大增长，他们并不能做出解释——至

少，他们的解释无一例外都要依赖某些特殊事件加以说明，比如世界大战。在过去，宏观经济计划是一种围绕某些高度抽象的概念展开的一般性意识形态，由此我们获得了很多并不成熟的技术工具（其中最重要的一项就是国民经济核算）和政策（这些事实上也依赖于某些偶发事件）。现在，宏观经济计划仍旧包含着这样一种混合物，虽然它的重心已有转移，这表现为，它的意识形态意图、它的增加需求的能力都明显衰减。所以，现在我们能够看到的，是一些更松散、财政上也更谨慎的国家（或国家间，如三边区域）宏观经济政策；西方七国会议和关税及贸易总协定（世界贸易组织）的指导方针、还有各种渐进的自由化协议日益为各国接受；小规模的合作（miti-style collaboration）和激励性的项目将取代国有化或者政府直接投资，中央银行取代政治家的命令；政府不再直接控制市场，而更多是向它们传递自己的意图；还有一条，不再以宏观经济理论的幌子增加税收。

权力就这样以一种并不激进的方式被削弱了，至于它何以会发生，解释起来并不容易。随着经济的国际化，除了东亚地区以外，真正的生活水平实际陷入停滞，并没有提高，不平等则在加剧。如果中央政府在这时候却肯约束自己在经济计划和福利动机方面的权力，这或者是由于某种跨国的趋势所导致，或者是由于经济的衰退。这时，诸如“调整结构”一类的改革就是对这两种情况的一种应对措施。例如，在拉丁美洲，由于世界大战带来的地区经济繁荣使“进口替代”政策盛行一时，然而，到了70年代，由于借贷方便导致债台高筑，这一政策不再实行，随后到80年代发生了经济滞胀。由此，现在在这一地区，所谓“调整结构”已经走到了极至，国家的宏观经济计划事实上被取消，福利开支被削减。但这一切，与其说是跨国趋势所导致，不如说

是由金融资本及其主要机构所得到的权力（作为债主）所造成，因为贷方能够制定偿还条款。这些债主形形色色，有着各种面孔，其中既有那些具有国家身份、但同时又执行着跨国功能的银行，也有世界银行、国际货币基金组织这类属于国家间的、但又是以北方为主导的机构，还有美国政府，它的动机是双重的，既要保护美国投资者的利益，又必须保证这一地区在地理政治、地理经济上能够与它保持友好态度，或者从属于它。

与之类似，南北多数国家所遭受的财政危机更主要的原因还在于经济的衰退，而非跨国资本作祟。我此前的研究（Mann 1986，1993）让我相信，至少自13世纪以来，人们仅仅是在战时才会一致接受更高比例的税收；而在和平时期的20世纪70年代以及其后、经济在衰退（人们的实际收入停滞不前，甚而下降了），人们却不愿意牺牲收入。这一现象其实不足为怪，它是历史的常态，而非“后现代性”或者“全球性”所独有的。传统上以民族国家为根据地的各种政治运动，比如社会民主主义、基督教民主主义、美国的民主党，事实上都陷入了某种危机。它们不再发展，而且是在逐渐衰退（这里主要指的并非它们吸引选票的能力，而是指它们丧失了设计任何激进政策的能力）。这之中的原因，我们也仍然无从知晓：这究竟是跨国资本（也许再加上欧洲的种种欧式体制（Euro-institution））所拥有的新型权力使然，还是因为人们考虑到自己的实际收入并没有增加，甚而下降了，所以不愿接受“税收和消费”政策？也许两者兼而有之，不过迄今我并没有看到这方面的研究，能够对这些相互对立的假设进行澄清。当然，如果经济增长没有恢复，或者，经济增长的不均衡使得不平等加剧，失业更趋严重，它在政治上对中左势力的打击可能会像前述的那些热心者所分析的那样。社会意义上的公民权似乎在北方已经到达了顶点，现在似乎走上了一条逐渐的、漫长

的衰退过程。不过，它并非不可逆转，经济的复兴，人口统计数字的变更（比如，老龄人口增加，教育程度提高，都会减少失业、进而减少不平等），或者政治上的反弹，未来有种种趋势都可以起到逆转的作用。

然而，各国国民经济在繁荣程度、内聚力以及经济力量上千差万别。首先，考虑北方主要的三个地区：北美是被一个超级大国美国主导，它拥有一套非同寻常的国家机器，在其中，占据支配地位的是它的无与伦比的战争机器，以及相比起来远为逊色的社会安全体系。其他类型的政府行为，诸如惩罚犯罪、教育以及绝大多数的福利计划，在多数北方国家都是中央下属的各省的职能，但在美国，则属于五十个分离的“州”、或者地方政府的管辖范围。有三大产业仍然和联邦政府联系在一起，即农业、军工业以及医疗方面，所以，这三个领域可以说有一点计划的色彩（不是普遍性、而是有特殊指向的），未来很可能还会持续这样的局面——不过在20年时间里，军事方面削减了有1/4。其他产业则和各州、各地方政府的关系更为密切，比如房地产的发展和建设就是如此。过去，联邦针对劳工关系及垄断有严格的立法，尤其是限制美国工会和银行的发展，但在任何一级政府上，我们都极少看到宏观经济计划。主要的“计划”机构（主要借助利率）是联邦储备银行，它在相当程度上是独立于政府的。我们看不到美国有什么严肃的产业政策，这都留给了跨国公司，这些战后美国经济的发电站。所以如此，原因主要是由于美国宪法所规定的分权制度。难以想像，一个总统及其内阁、国会两院、最高法院、还有50个州（这些州内部同样因为分权制度而各自为政）能够协作管理国家的政治经济，当它们分属不同党派时尤其如此。所以，我们并不容易看到美国政府权力的明显弱化，因为它并没有积极地行使这些权力。当然，虽然晚近的

预算剩余使州的支出能力有轻微的增加，但经济的衰退还是削弱了这种支出能力。但从另一方面看，在其他一些方面，也可以说美国的民族国家色彩实际正在加强。比如，形形色色的组织，如银行、电视台和报纸在全国越来越一体化，而近来为数众多的移民（移民人数已经又达到1914年以前的水平）都由学校体制和劳动力市场消化吸收，则表明这个国家有一种令人生畏的凝聚力。

当然，美国也受到各种资本主义变革的影响。从北美自由贸易区（NAFTA，包括美国、加拿大和墨西哥，它最终的目的，还希望扩展到中美和南美洲经济稳定的国家）的创立，可以看出北方另两个地理经济地区对它的竞争压力。尽管美国和加拿大经济都非常发达，而且已经实现了部分一体化，但属于“南方”的墨西哥和属于“北方”的美国的联合，使得北美自由贸易区在某些人眼里有如一种具体而微的全球化经济。但是，墨西哥的例子所证明的，是我此前已经提到的那些“规则扩张原则”：它自身是一个邻邦、盟友，一个社会稳定的国家，已经由一个党执政了70年，这个政党只具有温和的强制色彩，不过迄今为止，面对压力还能做出制度上的回应；它有很好的基础结构，劳动力的教育水平和卫生状况较为良好，国家没有总体性的世俗冲突[①]。

由于美国在大陆的霸权地位，北美自由贸易区较为特别，与欧盟极为不同。加拿大经济虽然发达，但属于规模不大的附庸经济，而且，也没有强大的国家机器——也许不久就会解体。墨西哥经济更糟，近来债务负担加剧，政治上也渐趋动荡。而美国却在摇摆，它自身对自由贸易和拉美移民问题也颇多疑虑，而政治

① 恰帕斯是惟一可能出现种族冲突的省份，这里到处都是混血儿，因为恰帕斯省是1920年代从危地马拉手里得到的。

上的互不相属又使它难以协同决策。所以，北美自由贸易区体现了三个各不相同的权力过程，它固然是一种“具体而微的全球化经济”，但同时，在地理政治上，却是由一个民族国家占据支配地位，而这个民族国家内部在政策上、在政治经济上却都是七零八碎的。这样的三个国家的联合在世界上是独一无二的，然而，正如我们将看到的，跨国的资本主义变革过程与各种政治及地理政治机构纠缠在一起，这却是一种常态。

东亚目前也是一国主导的局面——虽然日本并非军事上的超级大国。日本的政治经济与北美、欧洲都有不同，在国家与资本主义公司（还有工会，但工会的角色并不那么独立）之间更多是合作的关系，韦德（Wade，1990）称之为“受管制的相互依赖关系”。这种全国协作模式衍生出多种形式，并为其他规模更小的东亚国家经济所采用，它包括，积极的产业政策，其重点是针对核心部门或者出口部门，实行选择性税率或者有条件扶持，公共承担创新风险，政府协调公司之间在技术革新上的合作，等等（Weiss，1995）。这些国家在政治上也保持了稳定，它的市民社会（“国民社会”）非常发达、稳定，教育水平高，讲究诚信。至少一直到90年代中期，它们的经济始终在增长。

直到最近，这些东亚的政府都实现了经济增长，从而可以应付债务问题，而这些国家对外资也保持了吸引力。它们维持了自己的福利水平，可以和外国企业讨价还价；它们有较为平等的收入分配，政府提供了内容广泛的公共服务，其中包括教育和住房；它们都保护国内的产业，但方法各不相同。韩国和马来西亚在保护主义的市场背后都有自己的轿车产业，泰国的战略则与其他东亚国家不同：日本企业已经在当地存在，现在美国的大公司在谈判，也想在那里建厂。泰国政府并没有提供免税保护，而是要求必须保证当地的一定比例。菲律宾的国内市场更大，税收优

惠也更大，而且没有附带条件，但汽车制造商仍旧偏爱泰国，为什么？他们说，因为泰国政府更为稳定，更守信用，所以，这里美国和日本的会计可以更准确地计算未来的利益得失（USA Today, March 5, 1996）。泰国社会可能在教育程度、纪律和信用方面都更为突出，但这些都是一个民族国家的全国性互动网络的特征。东亚所提供的，是一种不同的资本主义变革和民族国家的结合形式。

在这三个地区中，欧洲是惟一一个经历了重大政治变革的地区。[①] 由于这种变革，其成员国的“个别的”独立地位受到削弱，它们无法再在许多政策领域自行其是——从产品的商标，到对恐怖分子的审讯，都是如此。长远而论，这会导致一些重大的宪法变革。欧洲政府及各国政府——现在，这些政府较之从前，更加有效地表达了更多的利益——受到的越来越大的院外游说集团的压力，外加欧盟的地区政策（提供了很多财政资源），有可能在中央和地方政府之间产生更加一致的权力分配方式。国民的宪法权利和少数民族的宪法权利逐渐会聚到一点，国家也会聚到一点，把权力交给了布鲁塞尔。

这一切，最早的动力主要是地理政治和军事的考虑，即为了避免在这块大陆上发生第三次毁灭性的战争，尤其是要把德国拉到和平的民族国家大家庭来。而美国所以要鼓励这种变化，有它自身的、主要也是地理政治的考虑。于是，在其他资本主义变革发生之前，“六国”、还有“九国”就被绑在了一起。不过，由于人们选择的是经济的机制，所以，在变革发生时，这套机制得到了强化。所以，欧洲经济在实质上已经实现了跨国化。

① 我在早先的一篇文章中（Mann 1993b），有更具体的讨论，而且还与其他地区做了比较。不过，之后我已经对自己的观点做了某些修正，这从本文可以看得出来。

然而，欧盟仍然是一个民族国家的社团，属于国家间的互动网络。德国和法国之间专门的地理政治协议，以及比利时、荷兰、卢森堡三个附属国家的支持，始终是欧盟的推动力。德国和法国，一如其他国家，已经丧失了很多特殊领域的自主性。然而，一旦结盟，它们就在几乎所有的重大问题上产生了影响。问一问德国人还有法国人，他们在经济、政治上丧失了多少主权，他们绞尽脑汁也想不出来。一些经济力量比较弱小的小国或许丧失得多些，但事实上它们在重大问题上的主权在过去更为有限。英国的损失最大，这是因为它在历史上一致保持了对欧洲其他地区地理政治上的独立，现在，这些国家的投票权、职务根据它们的人口规模、经济能力综合决定，由它们的政治家、国家技术官僚和商业领袖作为代表。这不是传统意义上的“刚性的地理政治”，因为现在排在议事日程上的主要是经济问题，而且，彼此发生战争，这种事情现在是不可想像的。这是“柔性”的地理政治，它的构成，得益于那些稠密的国家间（外加剩余的国家内部）互动网络。

由此，欧洲就实现了政治和经济上的变革，内部的民族国家在个别的自主性和主权上都有了实质性的下降。尽管在权力移交过程中的谈判机制仍然带有地理政治的色彩（此外还有许多热心建立欧洲联盟的人士的推动），但最终已经制度化为各种规则、机构和实践，而这一切都具有跨国的特征，并改变了整个欧洲民众的社会期望。但同时与之并存的，还有一套更为“密集”也更为柔性的国家间网络。以上两者在其密集程度上都是没有先例的，从前无论古希腊的提洛联盟、中世纪的商业同业工会或者是联邦，对社会生活的穿透都没有能够达到这样的跨国（或国家间）程度——对它，我们还找不到适合的政治术语来描述。希腊语的政治遗产最终被替代了！也许，最适合的词是“欧洲”，不

过，如果是这样的话，这并没有揭示世界的未来。

考虑到南方的差异性，要对之加以概括可能并非明智之举。某些南方国家，很可能会步东亚后尘加入北方行列。但北方的这种渗透过程如果确实具有跨国性质，那么它所吸附的区域应当是随机分布在各处的，不会受到国家疆界的限制。然而，这事实上却不可能，因为稳定的政府、社会秩序、教育和医疗体制仍然是许多外国投资和经济发展所需要的最低限度的条件，地理政治在这里仍然发挥着作用（虽然程度降低），除非某种新的世界紧张局势代替了从前的冷战。而上述这些条件，都需要可以在国家一级上进行协调的社会组织，否则，其他什么机构能担当这样的职能？如果智利正在逐步靠近北方，那么，其原因只可能是，它坚定的反左派立场、国家强制推行的秩序和经济自由主义——这一切才对外国尤其是美国投资者有吸引力——保证了国家机器及市民社会的稳定。如果富庶的阿拉伯国家加入了北方，原因在于它们的石油，不过这也伴随着强大的国家机器。中国和印度——两者占了全球人口的1/3——则是以各自的方式实现了富饶的经济资源、强大的市民（“国民”）社会和雄心勃勃的国家管理三者的结合。在这些国家，经济的成功究竟会加强还是会削弱国家的国民意识？答案显然是加强。

在另一端，非洲那些饱受磨难的国家，它们也在趋于碎裂，但其原因与其说是后现代的因素，不如说是前现代的因素在发生作用。它们的目标是现代，包括制订民族国家的宪法，但最终只是一纸空文。国际资本主义会愿意推动它们往前，而不是使它们分裂，但它在当地缺乏足够的权力，或者说缺乏足够的兴趣，因而不会采取实际的行动。对它而言，有更具吸引力（拥有强大的国家机器和市民社会）的地方。

所以，纵观整个世界，民族国家的核心问题就是发展的水

平：狭义上说就是经济的发展水平，但还包括两项前提条件，即国家的“文明程度”和基础结构的能力。正是这三种因素相互的促进，才有了北方的国家，有了北方的不断扩展。如果世界的发展有朝一日会停止，那么民族国家的扩张也会止步，事实上，一些徒有其名的民族国家会消亡；反而，只要发展是可能的，那么它必定发生于那些最类似民族国家的国家，而且，反过来，它也将增强这些国家的实力。

然而，假定经济的趋势是向着日益全球化的方向发展，譬如越来越多的地区像欧盟、北美自由贸易区、亚洲和泛太平洋首脑会议那样实现了自由贸易，其他贸易集团则在关税及贸易总协定这面松散的旗帜下汇合起来，跨国公司日益具有世界主义色彩，南方的发展越来越向外扩散，而不再以民族国家为中心，那么，这一切累加的效果，是否会导致一种单一跨国（全球）经济的出现，从而实现商品和单一市场的普遍统治呢？答案既是肯定的，也是否定的。到那时候，所有的商品和服务都将在一个单一市场上定价，资本主义企业将可以组织自己的金融、生产和交换。按照一些支持者的看法，“消费主义”已经成为主导，商业会计实践将扩散到某些此前一直与之绝缘的机构中，譬如公务员系统、大学，运动员则可以在这个相对晚出的自由市场上向最高的报价人出售他的技能。商品的这种渗透将进一步加强。

但即使如此，那些市场的规则仍将具有特殊性，这部分是由于国家和国家间互动网络作用的结果。虽然现在买卖的商品品种比从前范围要广，但最主要的一些事实上并没有在自由市场上作为商品出售。美国经济中最大的三个部门，还有国防、医疗，也许还要加上非法的毒品业，都不是由商品生产占据支配地位，虽然它们都有广泛的国际网络。在防卫上，政府是高科技武器系统

的惟一购买者，而且，它还能决定其他国家是否可以购买；在供给方，竞争也不激烈，有时只有一个制造商投标，而且有时是按照成本定价。在这里，武器更多体现的是“使用价值”而非“交换价值”：美国必须拥有这些武器，成本可以不予考虑；而对于公司，生产中也无须考虑市场风险。在医疗服务行业，虽然这一行业具有独一无二的多重结构，其中包括相当庞大的官僚机构（保险公司，HMSO，等等），这些机构根据顾客的不同支付能力而在组织上有所不同，产品的竞争相比更为激烈。这里，与武器一样，有支付能力的顾客对于产品看重的是它的使用价值而非交换价值；人们愿意不计成本，以便维护身体的健康，它的内容，是由现有的医疗体制和权力当局来界定的。显然，在这两个行业领域，都有大规模的跨国公司，有全球金融网络参与其投资，但最后它们都汇集为具有显著的国家（及国家间）组织特征的组织。现在，再看第三个行业领域，非法的毒品，它到达消费者手中的过程也可以看做商品交换的过程，但另一方面，它既有法律和国家机器的管辖，而只能约束在一定的界限内，又受到各种秘密犯罪组织和暴力集团的操纵，恰好处在两者的交集上。毒品业为消费者所提供的仍然是重在使用价值的产品，顾客会不惜任何价格去购买（包括犯罪）。因此，这种商品不需要规则，即使交易时借助的是具有明显资本主义表象的经济，情况亦是如此。经济本身还包括各种不同的社会惯例和价值观念，它们都以自己的存在构成了对商品交换法则的某种“障碍”。尽管资本主义经济现在已经具有显著的全球特征，但这种“全球性”并不“纯粹”，是跨国性质和国家间性质的综合。前者所表现的潜在的普遍主义，却受到民族国家种种特殊性——事实上还有人类社会各种惯例的特殊性——的侵削。

环境危害，新社会运动和新的跨国市民社会

在人口增长、土地和植被破坏、水资源短缺、大气污染及气候变化中，我们遭遇了另一种形式的全球化，而各种生物、化学和核战争的威胁（本文稍后会略有提及）更加剧了这种形式的全球化。事实上，我们正生活在贝克的"风险社会"中，当然，这并不是我们生活在其中的惟一社会，——而且，这一切只是从20世纪下半叶才开始的。这些问题中，有一些传统的"解决办法"——让南方和穷人保持贫困——仍然有效，但另一些问题，却使整个人类面临严重的风险。这些风险并不等同于资本主义的风险，尽管两者有着盘根错节的联系，因为资本主义是现今经济生产的主导形式。至于征服自然、利用自然的观念，以及人类在这一方面飞速增长的潜力，则可以在工业主义以及现时代的其他生产模式中找到根源。这方面，国家社会主义（还有法西斯主义）对环境更具破坏的力量，这时，小农从事的小商品生产也成为破坏环境的种种实践的一部分。各民族国家，各科学机构，乃至所有的现代机构（从近年开始）都成为这种破坏力量的一个组成部分。至于人口的激增，除了资本主义外，还有其他的原因，例如各种军事、宗教以及夫权制下的制度，都造成了这种增长。要处理这些风险，我们的回应就不能囿于民族国家和资本主义的界限。

目前，对环境问题的回应主要来自两个方面。首先，各种组织已经在采取行动。这些组织正是环保运动的那句名言"怀全球思想，做身边事情"（think globally，act locally）的具体体现，它的主体是一些既带有地方性质又具有跨国属性的混合型压力团体以及各种非政府组织，其中，一部分具有正式的组织（如绿色和

平），另一些则只是某些职业网络和科学网络（如土壤学家、鸟类学家、人口统计学家等等）。这些团体与其说属于“后现代”，不如说属于“现代”，因为它们拒绝出于科学和物质的考虑利用自然，依据主要仍然是科学的和社会科学方面的理由。虽然主导这些团体的精英人士都是出身北方，但团体本身已经扩散到全球，在南方的知识精英和其他受到实际物质问题威胁的、具有相当特殊性的各种团体间得到传播。这些网络所使用的是最现代的、全球性的通讯网络，并通过这些手段对各国政府以及国际资本完成了迂回包围。1995 年，当西欧消费者采取行动抵制壳牌石油公司、羞辱英国政府、强迫它们撤回 Brent Spar 石油钻井平台时，他们所做的正是这样的事情。而且，可以预计，这类事情未来会更多。

这就是所谓的“全球市民社会”吗？它的结构并非全新的，20 世纪初期的社会主义者中就形成了一个广泛的跨国际网络（无政府主义者、和平主义者和法西斯主义者情况类似，但程度稍逊），覆盖了全球的许多地区，他们使用了同样的先进技术，包括印刷、同声翻译、录音机等等（参阅托洛茨基在墨西哥城的杰出研究）。社会主义者发动了一轮革命浪潮，其中有些成功了，有些则没有成功。现在，许多支持新“市民社会”概念的人士，怀着更为理想主义的愿望，希望它的发展能避免重蹈历史的覆辙。

其次，各种政府间机构日益介入其间，这包括宏观地区组织、洲际组织、联合国等等。这里，它的核心参与者，也就是那些可以做出政策决定、采取协同行动的人士，仍旧是民族国家的代表，“柔性的地理政治”在这一舞台上更为普遍。另一类主要代表，则是上面提到的那些“专家”，他们过着一种“双重”的生活：一方面，他们虽然是在跨国的职业团体中培训、成长，但

最后所采取的却必须是民族国家的视角，要说服各国政府解决这些全球性的问题实际上也符合国家的利益。他们中，有的引起了重视，比如美国一批鸟类学家成功地说服了国务院，使后者在向伯立兹（洪都拉斯首都）提供的援助计划中插入了一项保护某种珍稀鸟类的要求，而伯立兹的决策者事实上从前根本不知道有这么一种鸟类。更有影响的例子是那些在发展援助机构中工作的女性，她们要求南部的那些独裁者为妇女教育投入更多资源，以便降低出生率，而后者正是几乎所有南方政府的一个主要目标。

环境问题主要激励了两种互动网络的发展，一是一种潜在的地方性和跨国性市民社会，一是以“柔性政治”面目出现的国家间网络。前者或许可以超越民族国家，后者则与国家有更多的合作，这种合作也许是按照双方都接受的、与某个市民社会的逐渐传播并行不悖的条件进行。这里，我们看到的又是一个多头并进的故事，而且，对于其他一些“新社会运动”，情况也是如此。通常人们认为，那些卷人“新身份政治”（性别、性取向、生活方式、年龄段、宗教、种族）的运动削弱了民族身份（以及受到一国管制的阶级身份），并用各种兼具地方性和跨国性的身份取而代之，或者予以补充。种族政治有各种面目，一两段话并不能说清楚，这里只想说一句：种族政治或许会使已有的国家碎裂，但是，鉴于各种替代方案如多民族国家和社会主义国家的失效，这种碎裂的后果却是会产生越来越多名副其实的民族国家。倘若没有涉及其他身份政治的运动，那么，我认为最终的结论是它们强化了民族国家。

此前我曾谈到，“温和的民族国家”其起点是国家退出公认为具有私人性质的社会生活领域。这之中，家庭是尤为神圣的，除却那些贫穷人家外，国家不得介入任何人的家庭生活。一般而论，世俗国家自身并没有任何道德上的关注，所有的观点都直接

从宗教中沿袭下来；在立法中它或许会禁止某些个人行为，但政府并不强制实施道德的要求，而更多依赖于公民的自觉。而公民如果不愿遵守，他们可以在私人生活中规避，对此，国家缺乏有效的基础机构以强制实施这些要求。明显的例外是妇女和儿童在劳工方面的禁令，这些主要是19世纪推行新立法的范例，而所以如此，是由于人们认为它违反了父权制家庭和基督教性行为方面的准则。

在20世纪，由于各种新潮的政治运动，还有福利国家对私人领域的渗透，这一切发生了变化。现在，人们要求国家立法干预从前属于私人领域的道德行为：我不能在公共场合吸烟造成环境的污染，我养的狗不能随地大小便，我不能殴打妻子、孩子，如果我离开他们，应该为他们的生活准备必要的物质储备。矛盾是，许多这类新潮的立法，其宗旨并非是为了限制，而毋宁说是为了扩展人们的自由，比如，同性恋可以公开实践他们的生活方式，妇女可以堕胎（如果她们不想要的话），但它所导致的结果，并非新自由主义意义上的国家管制的消失。这种管制，只有人们对于何为公共、何为私人存在共同接受的立脚点，才可能消失，然而实际的状况却是造成了持续不断的、同时也是非常激烈的政治论争和立法潮流。同性恋是否可以结婚、抚养小孩、当兵或者训练童子军？妇女堕胎需要在时间、理由、方式以及诊所上做出什么规定？在所有这些问题上，我们都需要法律，同时，这也是为了对它所隐含的福利资格做出规定。于是，各种热心的压力团体纷纷组织起来，“文化战争”全面爆发。这方面，美国是个极端的例子，它的两大政党都受到这些“新潮社会运动”的部分影响；而对于世界上多数国家而论，正日益受到这些道德问题政治化的困扰。

这些文化战争中，确实涉及了一些跨国的或者全球性的互动

网络。女权运动者、同性恋者、宗教原教旨主义者，等等，利用了这些新兴的全球通讯网络和非政府组织，同时，他们不仅把着眼点放在自己国家，同样也放在联合国上。但对于多数相互冲突的行动者来说，他们都希望本国政府借助立法或者福利机构实行更多的管制，比如，在堕胎、婚前概念（pre-marital conception）和单亲问题上是采取限制或者自由化的立场？酷刑、虐待儿童、强奸的界限以及对此加以惩罚所需要的证据应该是什么？是保证还是限制具有非主流性偏好或生活方式的人的权利？等等。既然权威的社会管制机构仍然在民族国家的下属行政区占据支配地位，那么，新身份的出现或许最终会激发民族国家在政治上的活力，拓宽其领域。这些新潮的社会运动都声称，它们已经偏离了阶级政治的轨道。也许，有朝一日阶级政治会衰退，但总体意义上的国家政治并不会。

后军事主义和新世界秩序

如马丁·肖所认为的，北方民族国家所经历的最激烈的变化，发生在“刚性地理政治”的领域，因为正是在这里，它们获得了最惨痛的教训。在两次北方大战中（更习惯的叫法是“世界大战”），它们一共损失了有7、8千万人，这可以算是民族国家体系的一个直接后果①。在这些战争中，那些国家把武器的破坏力量推进到了前所未有的程度，从而使得这些武器事实上无法服务于任何“刚性地理政治”意义上的合理目的。现在，北方的国家比之历史上任何国家都更不愿意介入大规模的战争，民族国家原

① 显然，这些战争都有复杂的原因。然而，正如我在讨论一战时所揭示的（Mann 1993a: ch.21），这些战争的焦点更多的是在民族国家的体制上，而非其他权力组织（如资本主义）。

本的支柱，现在成了果冻。

但这里，三个地区仍有不同。欧洲，作为两次大战的罪恶制造者，可以说是最厌战的，在过去50年里，它的防卫完全依赖美国，目前在安全方面也没有遭遇任何严峻的挑战。尽管在欧盟中包含了两个核大国，还有法德联合部队以及西欧防御联盟，但与从前那种“刚性的地理政治”在欧洲事实上的消亡相比，这一切显得无足轻重；在所有国家中，德国始终受到反战运动的最大制约。欧洲决心与自己过去历史中那种可怕的特质告别，这或许是所有北方国家所发生的现代变革最具决定性的原因，也是对传统国家主权最严重的一种侵害因素。但是，希望欧洲历史可以成为世界的一般模式，这就具有严重的种族中心主义。倘若事实果真如此，那么，仅仅类推出需要借助“文化的转折”实现一种资本主义的重构是远远不够的，它还需要未来发生许多次战争，需要世界其他地区也有千百万的民众遇难，然后人们才会说“够了、够了”。在东亚，很多日本人可能也会喊“够了，够了”，他们现在都是反战分子。有些日本政治家比他们的德国同行更为大胆，敢于表达自己的民族主义，但他们的声音也遭到压制。可是，东亚的其他地区却有潜在的不稳定性。美国的情况又与其他国家不同。两次北方大战，它几乎没有什么损失，反而它的经济从中大为获益。它现在是军事上的超级大国，在进入下一个世纪的时候，它的常备军人数达到120万人，同时在硬件方面仍在不断更新。它目前仍是世界警察，欧洲、日本都乐于见到它维持这样的角色，甚至愿意解囊相助。不过，即使这样，在美国，防卫开支仍然被大幅度削减，而且，我们怀疑，美国的选民对战争会有那么大的胃口，会愿意不惜牺牲众多同胞的生命。无论如何，这些北方地区支配了世界，而且没有借助战争。

然而，在整个世界上仍然冲突频频，“刚性地理政治”仍有

相当的市场。我们不妨罗列一下：种族分离运动，两个新核国家（印度和巴基斯坦）及中国统一问题（指中国大陆和中国台湾）的冲突，中国与其实力不相称的地理政治角色，俄罗斯以及其他一些更小的军事强国的不稳定，军人政权在世界范围的普遍存在，可能发生的核扩散，极为严重的化学和生物武器不受约束的扩散，等等。谁知道像水资源短缺、外国势力对本国环境的开发利用等问题最后会引出怎样的生态压力？希望战争、好战主义走开，这并不可能，所有这些威胁对于各种跨国的及普遍的、全球的网络的传播都构成严重的阻碍。

但这些威胁，却可以令人信服地包容进全球性的地理政治秩序中，虽然这种秩序还会留有部分的不和谐。在可以预见的将来，这套秩序的中心将会是美国，或许还有一些北方大国及联合国一旁的配合。马丁·肖认为，这种合作的结果是出现了一个全球秩序，虽然他同时也承认，这并非真正意义上的"国家"，内部仍然具有双重性，仍然存在他所称的"西方取向"和"世界取向"这两种支持路线。事实上，也许该说是三重性，因为它的核心不是"西方"，而是"美国"，这使得一切更不确定。作为美国的选民，他们未必愿意提供"雇佣兵"来警戒世界的安全，但却会同意为他们的邻国、一些具有战略意义的地方以及主要的原料（如石油）产地——而不是世界上大部分地区——提供安全保证。要在全世界真正建立一个跨国的或者地理政治的秩序，还有很长的路要走。

上述描述的景象中，即使最接近战争边缘的画面，也仍然无法和民族国家所经历的可怕历史相比。"刚性的地理政治"（即恐怖的战争手段）最早促成了民族国家的发展，并与之相伴走过了大半段路程。直到最近，这种刚性的地理政治在北方才相对开始走向衰落，但对于其他地方则并非如此。尽管战争武器导致的危

险较之以往又有増加，但这事实上也减少了国家的动员力量。如果国家失去了传统的一部分核心成分，那么，可以说它总体上在衰落吗？这种看法最适用于欧洲的情形，而最不适用于南方的大片地区。此外，我们还看到，作为“刚性地理政治”的补充，“柔性地理政治”已经出现，并得到了上述的新型国家动员方式的支持。

结　论

本章分析了一般所认为的对当代民族国家的四种“威胁”：资本主义变革、环境危害、身份政治和后军事主义。我们必须警惕全球主义者和跨国主义者中那些过于热心的人士，他们一方面缺乏历史意识，从而夸大了民族国家以往的力量；同时，他们没有意识到全球的多样性，夸大了民族国家的衰亡；最后，他们也没有意识到民族国家的多元性，而忽略了国家间的关系。在所有这四个产生“威胁”的领域，我们都必须区分：第一，对不同地区不同类型国家产生的不同影响；第二，哪些趋势削弱、哪些趋势加强了民族国家；第三，哪些趋势是以国家间网络和跨国性网络取代民族国家的管制；第四，哪些趋势又同时加强了民族国家和跨国倾向。

我冒昧地提出了一些结论。资本主义变革看来削弱了北方最发达的民族国家，但成功的经济发展却加强了其他地区的民族国家；在北方，战争手段、“刚性地理政治”的减少削弱了传统居于核心地位的民族国家角色，但人们所设想的前三种“威胁”事实上却会使“柔性地理政治”的国际网络得到进一步强化。同时，身份政治与一般的想法不同，它事实上也是强化了民族国家。这些模式千变万化，相互之间充满矛盾，前景也是一片模

糊，所以我们无法简单地下定论，民族国家以及民族国家体系是加强抑或削弱了。更现实的情况是，与一些后现代主义者的观点相反，随着世界日益一体化，地方性互动网络在不断地衰落，虽然我们也看到一种相反的趋势，一些现有的国家分裂成众多纯粹以民族区分的小国，即，民族国家被还原到了更具有地方性的层次上。

全球性互动网络确实在加强，但其中夹杂着三种因素：第一，它的部分力量实际来自那些全球性程度更高的跨国性关系，而这些关系又是由资本主义的各种社会关系和技术衍生而来，不过，这一切还不足以赋予全球性网络以单一的普遍性特征；第二，由于各民族国家尤其是那些北方强国的种种特殊性，全球性网络受到一些分离因素的影响，但作用并不强烈；第三，这种分离化的趋向借助各种国际关系的存在而得到缓和。这包括某些“刚性政治”，如果它最终求助于大规模战争或者国际紧张局势，那么，分离趋势就会加剧。但就目前而论，“柔性政治”的扩张更为显著，而这与跨国主义也更为一致。这可以称作一种单一的“全球社会”吗？如果我们按照那些这方面最热心的理论家所赋予的含义来理解这一术语，那么答案是否定的，这些全球化网络所包含的并非一种单一的而是相对更为系统的互动原则或者一体化原则。我个人对“社会”的观点并不那么苛刻，因为在我的设想中，人类社会总是由多重的、相互重叠、相互交叉的互动网络构成，全球化并不能改变这一切。人类互动网络现在已经渗透到全球各地，不过其形式是多重的、多变的、也是不均衡的。

（本文摘自 Raimo V. Väyrynen *eds*, *Globalization and Global Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1999）

走向真正的全球治理*

〔英〕托尼·麦克格鲁

引　　言

就其迅速扩大的广度与深度，以及对世界范围内相互联系逐渐加深的影响而言，全球化已经赋予政治生活传统的问题——即谁统治，怎样统治，为了谁，要实现什么样的目标——以新的意义。在相互依存日益复杂的时代，国家不可能完全地使其公民免受其他地方事件的影响，而国内的繁荣与人类安全也强烈地要求采取多边协调行动。这并非表明全球化力量正超越国家权力，而只是标志着有效的、民主的国家政府正经历着深刻的转型。其最突出的表现就是从传统（战后）多边主义——布雷顿森林体系——向更复杂的多层全球治理体系的重大转变，其中，国家政府将管辖权授予地方的、区域的、跨国的以及全球的机构（公共的与私人的），或者与它们分享这一权力。

---

* 本文作者是英国南汉普顿大学政治学教授、著名全球治理研究专家麦克格鲁（Tony McGrew）教授给《马克思主义与现实》的专稿，原载该刊 2002 年第 1 期。

全球化不是像某些人说的那样是“失控的世界”，它既是法人资本主义的逻辑发展，也是政治指导、管理与竞争的产物。在21世纪，政治干预能否借助增强全球正义与人类安全等方式而驯服全球化，在很大程度上将有赖于这种不断发展的多层全球治理体系的主流价值观、战略合作与管理能力。然而，该体系核心存在着一个致命的缺陷，即缺乏民主的信任。因为，从总体上说，这个世界共同体存在着高度的非代表性，以及权力、影响、机会与资源的极度不平等：这一体系也许最好称作为扭曲的全球治理。因此，通过赋予世界各国与人民代表权、承担责任与提供服务，一个更民主的、更负责任的全球治理体系将会实现更多的全球性社会正义。

本文将考察当前全球治理的结构、功能与模式，并审视预定着从政府到多层全球治理体系这一刚出现的结构性转变的发展前景。通过分析，我将揭示该体系存在的一些主要缺陷，尤其关注协调、合法性与有效性问题。我也将考察建立超越国家的更广泛、联系更紧密以及更负责任的治理形式——真正的全球治理体系——的必要性、有利条件和可行性。本文还将思考全球化是怎样改变了有效的国家行为与国家民主状况的。

全球化：国家权力、治理与民主

全球化描绘了这样的过程，其中，一地区的发展会迅速地对世界遥远地区其他共同体的安全与幸福产生重大影响。它标志着从经济到生态，从文化到犯罪的所有社会活动领域，区域间互动网络与流动的范围不断扩大，影响不断加深，速度不断加快。正如艾伦·格林斯潘所说，在东亚金融危机期间，“经济动荡的海洋中不可能存在‘繁荣之岛’”。这种系统性联系创造了整合与分裂

的巨大力量：在有效限制国家行为的同时创造新的机会与可能性。因此，根据自身在全球权力等级体系中的位置，有些国家将比别国受到更多的局限，而有些国家则更有能力利用这些新的机会。

全球化具有非同寻常的分配性影响：它不仅在国家间，而且在国家内部产生明确的输家和赢家。在环境与影响极不平衡的情况下，全球化既产生了分裂也创造了整合。因此，当全球化的利益越来越集中在世界少数人手中而贫穷与社会排斥持续扩大的时候，“强者看起来将更强，而弱者会更弱”。（UNDP，1997，p.2）从宏观上讲，全球化意味着不断缩小的世界——飞机旅行、卫星电视与互联网。但对大多数人来说，它是与一种深深的无力感相联系的，因为他们的命运是被几千里之外的决策、或者交易所、交易大厅、使领馆与官僚机构里一个键盘的敲击所决定的。正如东亚金融危机所示，作为全球权力的关键角色，国际货币基金组织与世界银行完全置身于它们所塑造的共同体的命运之外。因此，许多国家认为全球化带来不安全感，“权力无所不在，但又不可捉摸”也就不足为奇了（沃克，1988，p.134）。

经济、政治权力运作与组织的结构性转型是这种不安全的基础。在全球化的世界中，权力不只是在地方的、国家的或国际范围内组织与运作，而是逐渐获得了跨国的、区域的甚至全球的向度。不仅国家变成了“分离的权力载体”，传统的自治路径也发现自身越来越无法赋予其公民判断力与价值观以影响决定他们命运的经济力量（Sandel，1996，p.339）。虽然国家、权力与地域之间传统上的一致性并没有完全消失，但已经被打破了。事实上，国家行为转型的状况对民主政府的性质有重大的影响。

这种转型还包括许多相互联系但仍保持独立的方面。全球化对多边合作，以及从金融市场稳定、标准设定到环境保护等全球

公共物品的提供提出了更高的要求。近 30 年来，我们目睹了地区与全球范围内多边合作的加强，以及（正式与非正式）国际体系——从导弹技术控制到洗钱——的多样化。目前，大约有 290 多个正式的全球（政府间）组织，20 多个区域性组织和大量的其他国际性体系。官僚结构和国家政府的行为越来越国际化，并且对国家主权、政策连续性和民主责任产生了重大影响。

因此，人们有充足的理由认为全球化对主权国家体系构成了严峻挑战。虽然表面上国家要求“在其自己疆域内享有超越一切的有效霸权”，但是，因为国际治理机构不断扩展的管辖权与源自国际法的限制和束缚，这在不同程度上受到损害（Keohane, 1995）。因为受到不断扩展的多边秩序的限制，所以，国家目前不是通过合法地要求自己最高权力，而是作为讨价还价的筹码，在制定规则的多边体系中维护主权（Keohane, 1995）。在不同规模的公共权力机构中，主权被出卖、分享和分割了。作为一种不可分割的、地理上独一无二的公共权力，近代主权观念正在被新的主权体系所取代，其中主权被当做是共同行使公共权力和公共权威。对多数发展中国家来说，主权限制已经明显地存在几十年了。在那些主权看起来未受影响的富裕国家，政府现在也无法保持对其疆域内事态的控制，即使它们曾经这样做过。艾滋病、思想、污染、犯罪，以及其他诸多事情的发展已经超越了国界。另外，虽然相对于全球市场力量与资本流动的国家脆弱性存在重大差异，但这些力量总的来说使看似合理的国家经济与发展战略的局限更明晰。就此而言，即使欧洲国家的表现并不意味着福利国家的结束，但它确实表明，在竞争性的全球经济中，存在着对国家干预与再分配政策的有效限制。因此，全球化损害了国家自治的能力，即国家自主性。

在损害自治原则的过程中，全球化触及到了民主的本质。民

主政府假设“国家、领土、民族性、主权、民主与合法性之间存在直接的一致性”。(Connolly，1991) 然而，在当代全球和跨国范围的社会生活与地区性民主责任组织之间存在着日益扩大的非对称性。对全球化的普遍反抗与力图抵制其规则的社会运动表明，“在某种程度上，看起来不断国际化、普遍化的权力结构与植根于制度化国家机构中的参与过程、代表权、责任与合法性之间的”冲突在不断扩大（沃克，1991）。此外，在全球变暖将许多太平洋岛国的长期命运与全球成千上万的私人汽车用户的行为联系起来的世界中，传统中央集权国家的民主责任模式似乎有些过时了。它假设在地域上紧密联系的共同体世界中，公民直接将政府看做是委托人。然而，全球化破坏了这种简单划一的理论连续性，因为权力的行使超越了地域界限，而且经常处于这些共同体影响的民主范围之外。在全球市场经济中，影响某地区共同体繁荣与福利的决策经常被远方的公司董事会绕过地方政府而采纳，几乎每天名义上“国内的”政府行为都会越过边界而对超越自身地域管辖权的共同体产生重大影响。在这个“命运共同体重叠”(Held，1995) 的现实世界中，民主责任的传统结构“与现代社会经济生活的实际组织存在着尖锐的冲突”。(Sandel，1996，p.202)

全球不平等的不断扩大加剧了民主与全球化之间的摩擦。全球化的分配性影响制造了新的政治分歧与分裂，它们腐蚀了社会团结，强化了对民主的普遍幻灭感。国家间以及国家内不断加深的不平等也削弱了真正民主的发展基础。另外，当经济力量更加集中，全球市场力量剧烈冲击国家的时候，民主的公共干预的范围也就变得越来越窄了。同样，全球和区域组织权威的扩展与大多数公共国际决策的政治技术复合体的联合模糊了权力定位，分散了政治责任。在这种情况下，领土民主（territorial democracy）开始空心化，因为它需要政治共同体掌控自己的命运，需要公民

积极支持那些为公共利益思考和行动的共同体（Sandel，1996，p.202）。

然而，这种领土民主的空心化也激发了新的民主活力与团结。从世界发展运动到世界穆斯林大会、国际圣诞老人年会、世界警察与消防运动会，再到北京的世界妇女论坛，以至2000年大赦运动、国际清算标准委员会、国际政治学会，人们为了追求特殊或普遍的利益、信仰，从事各种运动，或者为了学术目的越来越多地组织起来，并来往于地区与各大洲之间。为了推动从人权到公平贸易等特殊运动的发展，各种支撑网络设法要求政府与国际组织对自己的行为做出解释，而泛滥的国际非政府间组织——它们的数目从1976年的大约6222个急剧增加到1997年的40306个——几乎在每一国际政策制定与执行领域发挥作用（Cusimano，Hensman等，2000，p.258）。这种“公民外交”的激增建构了一个初步的跨国公民社会，即公民与私人利益超越国界而合作，从而实现共同的目标并且使政府和正式的全球治理机构对其行为负责的政治领域。然而，并不是所有的跨国公民社会都是公民的或者有代表性的，有些追求的是反动的事业，而且大多数都没有效率，缺乏责任感。就资源的占有、影响力的发挥，以及争取关键性决策地位的途径而言，跨国公民社会之间存在着极度的不平等。这主要是北半球国家造成的，虽然非政府间组织形式发展最快的是南半球国家（Boli，Lova等，1999）。并不是所有的利益都被组织起来，都处于流动之中。举例来说，世界共同体中那些多数极贫和弱势群体就没有什么有效的权利。就此而言，跨国公民社会不是世界人民的代表，而其构建民主政府领土形式的活动也一直处于模棱两可的关系中。

在全球化不断加强的情况下，治理已经变成了更加复杂和不稳定的过程。很少有人怀疑，有些国家的管理者和政客正赋予

“内在的自由主义”（embedded liberalism）黄金时代以浪漫的色彩，即强福利国家与布雷顿森林体系的前景。全球化动力加强了包括公共与私人权力的再造、国家角色与能力的改变与治理现代社会的复杂性等因素的结合，而这种结合已经促进了从统治到治理的范式转换。意识到值得珍视的政治目标，制定关键的政策方案，以及解决国内各种危机逐渐使国家处于公共与私人的、国家内外的各种机构谈判协商秩序之中（Pierre，Peters，2000）。作为一种分析性概念，治理指的是一种以公共利益为目标的社会合作过程——国家在这一过程中起到关键的但不一定是支配性的作用。作为一项政治工程，治理意味着对已经改变的国家行为状态的战略反应。

全球化并没有因此而终结国家，或者终结政治，但它确实改变了国家行为和民主治理的状态。全球化在许多方面培育了更积极的国家，部分是因为在更加相互依存的世界中，仅只实现国内目标，国家政府就必须进行广泛的多边合作。当然，在多大程度上它们已经适应了这些新状况及其自身应对这种转变的能力，各国相差很大。甚至最强大的国家，从统治走向治理的形式也是多种多样的。20 世纪的命令与控制国家已经被不同类型的国家所取代，这种国家正在全球、区域、跨国以及地方统治和权力体系的相互作用中重建自身的权力。不过，我们这里正缺少它的逻辑结果：全球化是怎样改变“战后多边体系……积极舍弃其过时模式”的（General，2000，p.11）。

从多边主义到多层全球治理

正像全球化推动了国家转型一样，它也在改变着长期以来形成的国际治理形式。随着冷战的结束，控制全球事务的地缘政治

模式，作为一种稳固世界秩序的统治模式已经变得不可能（和不合法）了。在不同民族国家联系愈益紧密，非国家力量发挥着巨大影响力的世界中，控制全球事务的等级体系已经失去其效能，大多数国家甚至缺乏整合意识到的内部威胁的能力。这样，我们可以明显觉察到，战后多边主义秩序开始走向了更复杂的多层全球治理结构。这种转变并非完全明晰和确定无疑的，地缘政治也没有从世界上消失。在转型时期，新旧秩序共存于动态的紧张关系之中。

多层全球治理指的是，从地方到全球的多层面中公共权威与私人机构之间一种逐渐演进的（正式与非正式）政治合作体系，其目的是通过制定和实施全球的或跨国的规范、原则、计划和政策来实现共同的目标和解决共同的问题。简单地说，它就是“各种路径的综合”，借此赋予逐渐缩小的世界以政治方向（Commission on Global Governance，1995，p.2）。同样，它超越了传统的战后多边主义形式，虽然它还不是“由全球法律实施支持的统一的全球体系”。（Cable，1999，p.54）事实上，它与预设中央全球公共权威为人类公共事务立法的世界政府理念也有极大的差异。

全球化已经在许多主要方面取得了相对于滋养它的传统多边主义政治外壳的优势。而在其他方面，国内与全球事务的复杂结合、全球市场的分配性影响、新经济权力与区域权力中心的出现、法人角色的突显、通讯革命、全球化中不断扩大的政治竞争，以及民主的拓展都向排他性的“多边合作俱乐部模式”提出了挑战（Keohane，Nye，2000，p.26）。当然，这些排他性的俱乐部（如工业七国、经合组织）仍然未受影响，而且在继续发挥重要作用，但它们处于更广泛的多层全球治理体系之中。

基于二战后建立的合作制度与框架，全球治理的基本单元（infrastructure）正在逐渐演变成一种复杂的、多层的体系。我们

可以从几个方面的观察来了解这一体系的制度结构。首先，它是多层的。因为它是由五个主要的治理单元（或层次）组成的结构性网络，这五个主要的治理单元是：超国家组织（如联合国）、区域性组织（如欧盟等）、跨国组织（如公民社会与商业网络）、亚国家（sub－state，如公共协会和城市政府等）（Scholte，2000）。而夹在这些层级之间的则是民族国家。其次，它是多头的或者多元的，因为不存在单一的权威中心。这不表明参与者之间有任何的权力平等，仅仅只意味着政治权威是分散的。第三，因为在全球范围内或者某些问题上这些宏观结构的相对重要性与控制能力存在极大差异，所以，它表现出结构的多样性。第四，该体系结构上的复杂性，因为除了具备不同的权力资源和能力，它还是由各种（功能和/或空间上的）管辖权重叠的机构与网络组成的。第五，这种复合体损害了政策连续性，因为它要求治理活动在横向的不同功能领域与垂直的不同治理层级两方面同步协作。第六，在这种体系中，国家政府远没有被降格，它们的角色逐渐转变在关键的战略领域，将各种治理单元弥合在一起，并使全球规则合法化。

这种体系的核心特征是重新确立了公共权威与私人权力之间的界限。即，在全球治理的各个方面，从技术标准到通过非政府组织分配的人道主义援助和官方资助，都存在着有意义的私有化过程。国际清算标准委员会确立了全球的清算规则，而主要的联系汇率机构则对全球政府与公共权威的信用状况进行了严格地评估。大多数这些私人治理都受到全球公共权威的影响，但从公司与私人利益掌握了诸如世贸组织这些机构议事日程的程度上讲，公共权力与私人权力是融合在一起的。当前公私合作关系的特点，像全球艾滋病协会等，清楚地表明了私人利益在全球政策形成与实施过程中不断扩大的影响。另外，借助民间的行为规范，

与解除全球市场管制和跨国公司自我管理相联系的优先权代表着全球经济中公共干预的实际界限。当然，在不同的政策部门存在着相当大的差异。某些领域，如贸易与金融，解除管制已经伴随着其他领域（如知识产权与核安全）的再管制。从这一意义上讲，“作为主要原则的解除管制”并没有相应地通过私人治理或法人利益控制的全球性管理而确立起来（Braithwaite 和 Drahos，1999，p.515）。

以长远的历史眼光看，私人治理远非新奇的事；英国东印度公司及其荷兰同伴都有它们自己的私人军队——就像今天的通用公司有自己的海军一样！虽然私有化和法人接管超国家机构成为当代全球化批评的主要焦点，但是从历史角度看，它们与从前时代有相当的连续性，如当代国际商法就源自中世纪的商人习惯法。然而，当代的特色就在于私人全球治理的规模及其促进权威从公共到半公共和私人机构的重新定位。例如，瑞士公司汤姆逊电子集团（SGS）在许多国家从事非赢利性环境检查活动，甚至在一些发展中国家开办海关业务（Braithwaite 和 Drahos，1999，p.492）。这种横向的权威再定位——从公共机构到私人机构——提出了关于有效民主责任性质这样的严肃问题。

与这种权威横向再定位同时存在的，还有不同的治理层级与结构（从亚国家到超国家）之间的权威纵向再塑造。它明显表现在超国家（如 WTO 等）和亚国家制度（像统治权转移、自主的区域组织）不断扩展的管辖权与能力上。虽然部门——以国际货币基金组织（IMF）与国际劳工组织（ILO）的比较为例——之间存在着差异，但大多数超国家实体的活动都前所未有地深入到了从食品标准到金融管制的国家生活内部。事实上，最近一项关于全球性管理的综合研究认为，“今天，多数公民在很大程度上低估了这些活动：多数国家的航海法是在伦敦的 IMO 草拟的，

航空安全法是在蒙特里尔的国际民间航空组织（ICAO）完成的，食品标准条例是在罗马的联合国粮农组织（FAO）制定的，知识产权法由日内瓦的世界贸易组织和世界知识产权组织（WTO/WIPO）制定，而汽车标准则是由日内瓦的欧洲经济委员会（ECE）产生的"（Braithwaite 和 Drahos，1999，p.488）。

最近 20 年来，我们目睹了区域化的趋势及其深入发展（Solingen，1998；Mansfield 和 Milner，1999）。虽然区域化表现出从欧洲一体化的政治方案到北美自由贸易协议等这样的不同形式，但它在处理国家与全球经济结合的方式上发挥着日益重要的作用（Payne，2000）。对于更加协调和有效的全球治理来说，我们需要评判区域化是建设性的还是障碍性的。然而，最近的研究主张，更多的是前者而不是后者被特别赋予了与贸易和金融自由化即负面的区域整合相联系的优先性（Scharpf，1999）。区域治理正变成全球政治经济更稳定的特征，而在主导全球性议事日程以及设定全球性优先权的过程中，区域间外交——区域性共同体设法借此在相互间建立全球性联盟和优先性安排——是平衡美国或其他西方国家权力的潜在力量。

近几年来，我们也目睹了地方政府和亚国家权威作用在全球范围内的实质性扩展，正如它们设法增进地方文化、经济和政治利益一样。像吸引外国投资的全球性竞争增强了城市权威一样，区域和次国家权威也在全球和地区范围内变得积极起来。这种能动性表现形式从在国外设立地方外交使团、在全球或区域论坛派出代表，到正式机构里的活动，千差万别。通过这种机制，亚国家政府能够提出重要的政策倡议，而在很多情况下，它们都能够绕过其自己的中央政府。它们还在全球和区域网络中从事跨国的协同行动以解决从城市发展到毒品贸易以至实施全球环境标准等共同关心的问题（如全球城市管理方案）。

这种管辖权重叠的大拼盘将会在权威与政治责任的定位上产生歧义。在司法与管理原则产生冲突的地方，这一点尤为明显。全球的、区域的、国家的或地方的统治应该获得优先权么？它是怎样确定的呢？在欧盟这样发达的超国家司法结构中，这样的冲突是通过法律机制来解决的。在全球范围内这些机制非常缺乏，但在它们确实存在的某些形式（如 WTO 的争端解决机制或 WIPO 的专利申请与保护机制）中，它们激发了对民主责任、合法性及相关事务的真正关注。这种不同层级治理之间的政治权威定位与委托已经产生了某些人所说的“新的中世纪特征”，因为当前的体系类似于集中表现中世纪欧洲特征的竞争性司法权、松散的行政疆界，以及多层的政治权威这些令人眩晕的复杂性。考虑到政治专制主义形式之后中世纪世界秩序的消亡，这种作为 21 世纪全球秩序的比喻说法，也许是不恰当的。

与权威的这种重新定位相联系的是基本治理模式的演变。虽然多数正式的全球治理活动都是在或通过固有的国际组织进行的，但全球公共政策形成和实施的重要方面还是发生在政府间（如 Balse 委员会、FATF 等）的、三部门间（公共的、私人的和政府间组织）的，以及跨国网络（第三世界网络）等一系列不断发展的结构中。在对专家与政府、国际组织、公司和政府间组织（如全球水关系协会、世界水坝委员会、全球接种与免疫联盟等）内的职员进行协调过程中，这些网络——专门的或制度化的——已经变得越来越重要了。它们设定政策日程、传播信息、制定规则、形成和实施政策方案——从货币交易标准到全球反对艾滋病倡议，等等。有许多网络是纯官僚性质的，但它们也已变成了基本的制度机制，通过这种机制，公民社会与法人利益在全球政策过程中有效地结合起来。部分地讲，这些网络的增长是对多边制度实体政治化与超载的反应，但它也是全球政策问题在技术上的

复杂性与通讯革命不断增长的结果。

准确地说，就跨国公民社会的激进因素而言，正是这种萌芽的专家政治代表了全球治理较为不利的一面。在全球通讯设施使全球政策网络发展更便利的意义上讲，它也支持着全球范围内对全球化的有效抵制。从西雅图的街道到哥德堡的战壕，有组织的直接行动纯粹是更广泛幻灭感的电视表演，它也意味着对公司驱动的全球化以及对被认为是其实现手段的全球治理机构的反抗。除了直接行动外，这种冲突形式还表现为倡议（如禁止地雷运动，2000）、监督公司活动以维护非官方的行动标准（公司监管）、抵制经济全球化方式（如反对非法使用童工或血汗工厂）等。考虑到当代全球化的强度，这种替代性跨国网络政治的未来范围和规模将会继续得以强化。

如果多边主义明确了战后国际治理的核心组织原则，那么，后冷战时代就会被界定为后多边主义秩序。全球化以及作为其反应的治理已经将复杂的多边主义形式——一种发展的多层全球治理体系——制度化了。这一体系缺乏现代政府的许多特性、大多数特别有效的实施机制，但这种“国内的类比”在关键方面被错置了。如果不是完全误导的话，那么，世界政府就是乌托邦的幻想。“没有政府的治理”也许是对当前现实更准确的描述（Rosenau 和 Czempiel，1992）。在诸多关键性问题中，人们对这种多层全球治理体系的疑问是：治理什么？谁来治理？为着谁的利益和达到什么样目的？

从扭曲的全球治理到真正的全球治理

在最近一项关于全球发展政策的研究中，托马斯认为，当前全球治理体系产生的战略选择是“由一部分国家、影响力逐渐扩

大的法人，以及在全球市场中做出消费选择的20%世界人口决定的”。(Thomas，2000，p.127) 人们也许不会奇怪，它已经产生了一个更分裂的世界。虽然最后50年中的贫困已经“比500年前大大”减少了，但这种减少是极不平衡的 (UNDP，1997，p.2)。虽然全球化与世界不平等模式之间的因果关系非常复杂，但人们仍然存在着这样的共识，即经济全球化是与全球不平等的加深紧密联系在一起的 (Dichson，1997；UNDP，1999；Kapstein，2000；Thomas，2000)。托马斯认为，是全球治理造成了这种状况，因为它推动了市场全球化，同时却很少参与全球再分配以克服不平等的活动 (托马斯，2000)。从保证人类安全出发来控制全球化——通过名副其实的全球再分配活动——需要理解扭曲的多层全球治理制度。

扭曲的全球治理源自三个 (分析上的) 明显的全球权力结构——国家间秩序、经济秩序和知识秩序——相互不断加强的动力。我将依次简要对此做一解释和说明。

1. 霸权与全球治理

即使在全球化时代，任何关于全球治理的令人信服的解释都不会忽视国家间权力不平等的核心所在。权力等级制度塑造了全球治理的结构、根本目的和优先权。冷战期间，当两个超级大国竞争全球霸权时，如果仅仅因为它们的一致是任何全球性行动的必要条件，那么，其时的国际治理模式与今天是完全不同的。正如霸权治理的描述所暗示的那样，不是美国这样的超级大国赋予世界其他地方以合法性，或者直接操纵着全球治理的制度，而是它们的结构性权力被嵌入了这些正运作的制度以及世界秩序的体制之中。今天开放的世界秩序——自由贸易和资本的全球流动——基本上是美国全球霸权的产物，虽然它也需要其他工业八国

权力的认同。当然，这并不是说，全球治理只是美国政策或西方利益集团的传送带，因为这些相同的制度也是它们的权力借以竞争的政治舞台。然而，今天的主要权力集团及其潜在的竞争对手在塑造全球治理的结构、模式和结果中的作用与其本身权力是不成比例的。

2. 全球资本与全球治理

威廉·格雷德在书中指出，当资本主义越来越全球化的时候，即使美国这样最强大的国家也会发现自身处于全球市场的支配之下（Geider，1997）。最近几十年来，激进的解释强调全球公司资本的支配地位与全球资本主义新秩序的巩固，而不是构建集权形式的霸权——美国作为全球惟一超级大国的优势地位。有人认为，全球治理处于强大的跨国社会力量——一个由精英、法人与政府网络构成的世界主义政治（cosmocracy）——的控制之中。虽然以美国为中心，但世界主义政治的财富、权力和利益却与全球法人资本主义的再生产和扩张有着密切的联系。全球治理的计划与管理是由在结构上授予全球资本利益集团与议事日程以特权的非正式体制决定的，而这种特惠经常是以国家、共同体和自然环境的福利为代价的。然而，像世贸组织和世界银行等全球治理的制度形式，不只是发挥调节或管理功能的机构，因为它们也提供了赋予这种非正式全球体制合法化的舞台。将这种体系粘合在一起的是正在兴起的跨国结构——世界主义政治或全球商业文明。这种世界主义政治将优势国家精英与跨国公司资本和国际官僚机构的利益和愿望统统融合进非官方的控制着世界权力堡垒的全球理事会中，而这些权力是与发展中的全球资本主义秩序的规律相一致的。总之，多层全球治理的主要方面被培育、维持并赋予全球资本主义秩序合法化的必要性扭曲了。

3. 专家政治与全球治理

如果有人认为全球治理只是“（全球）资产阶级的执行委员会”，那将是轻率而浅薄的。从反对19世纪大西洋奴隶贸易的运动到第三世界在70年代要求国际经济新秩序，经济全球化的各种形式一直处于竞争之中。最近几十年来，区域和全球制度不断扩大的权威创造了经济全球化各种形式借以继续竞争的新场所。即制度确实至关重要。然而，它们也是专家政治权力运作的场所。

在创造全球相互联系的体系和网络——从全球金融市场到毒品贸易——的过程中，全球化也产生了体制性风险，这种风险影响着世界上某一地区共同体的命运，以至于决定了数千公里以外的政策成败。实际上，全球化产生了全球性的风险社会。在全球性风险社会中，社会生活的各方面开始受到专家的控制，这样一来，全球治理的许多常规领域以及某些最关键领域，就成了职业性的或专家的网络即知识共同体的专有领域。因此，国际民用航空组织的专家委员会赋予全球航空安全标准合法性，而联合国国际禁毒计划则控制着打击非法毒品贸易全球战争的诸多技术方面的工作。知识共同体通过将其重新界定为技术或程序问题——最好是借助专家通过技术讨论过程来解决——而对非政治化问题产生影响。因此，专家的知识和理解力就变成了参与、促进全球治理过程的最基本证明。决策通过知识、技术规则和专长的应用与解释而被赋予合法性。正如温纳所说，这种专家政治（technocracy）的伦理标准意味着“……在高水平的技术理解力基础上将出现真正的投票……人们只需像专家那样出示正确的证明就可在此水平上登记投票。这种投票行为排斥无知者、知识落伍者或者其知识与当前要解决的问题无关的人。在这种安排中被剥夺选举权的人中有许多是以前杰出的人物：普通公民、优秀客户，以及

本土的政客”（Winner，1997）。在那些已经屈从于专家政治必要性的领域中，全球治理容易变成单一的排他性事务。

全球治理的实际目的、优先权和行为在不同程度上受到这三方面动态的制约。就其限制了人们对更高水平的全球社会正义和人类安全的认识而言，它们导致了扭曲的全球治理。像民粹主义的各种批评那样，这不是指全球治理处于各种无情力量的灾难性控制之中，而是认识到走向真正全球治理形式的任何转型都不可能忽视这些更深层的结构性状况。许多组织起来的强大选民结构支持这种变化，但也存在需要战胜的既得利益集团。另外，在强化其扭曲特征的现存体系中，也还存在着严重的结构性缺陷。

这些结构性缺陷在该体系治理能力一系列关键性的，尤其是在涉及福利、人类安全和减少贫困职能方面的差距中得到明确阐释。这些治理差距或缺陷诱发了被政治科学所描绘的合法化危机——即同时实现有效、积极和负责的治理能力大大降低了（哈贝马斯，1976)。五个方面的缺陷导致这一意义上的危机。

1. 管理的不足

在从金融到环境治理的关键性全球政策领域中，存在着相当程度的“国际公共物品供给不足和管理缺陷”（Cable，1999，p.72)。像东亚经济危机表明的那样，这种管理性缺陷对全球经济稳定与人类安全有特别重要的意义。解决这种缺陷不仅需要制度改革或修补，而且还意味着在全球政治经济治理中重新划定公共目的与私人利益的界限。

2. 合理性的不足

虽然减少贫困和发展（至少在表面上）将近 50 年来已经成为全球治理的基本目标，但全球不平等与社会排斥的不断扩大表

明理想与现实之间的鸿沟将越来越深。这就在那些涉及全球社会政策与发展的机构，特别是在履行其任务实现其计划目标的能力方面，腐蚀了人们的政治信心（Bergesen 和 Lunde，1999）。相反，公私机构在推动经济全球化方面的巨大成功表明，对全球治理的体制性限制更多的是与其再分配功能而不是激励作用相联系的。这就使市场强化和纠正多层全球治理的逻辑依据之间持续的紧张关系更突出。当治理的这两个孪生依据表现出相冲突的发展方向时，就会产生合理性鸿沟这样的结果。当这种鸿沟越来越扩大时，它就导致了全球治理更进一步的非合法化。

3. 协调的不足

尽管存在着多元、分散的全球治理体系的规范价值，但它仍然产生了相当的政策非理性、制度间的斗争、管辖权的重叠，以及竞争性政策网络的扩散。在发展与减少贫困的背景下，缺乏战略协调将会削弱全球治理方案和政策倡议的有效性与影响力（Bergesen 和 Lunde，1999）。在很大程度上，将更广泛的协调融合进全球治理政策过程——通过工业八国等组织的倡议——的正式与非正式努力已经失败了。虽然人们都大力支持促进发展与减少贫困的多元路径，但特别是考虑到过去单一战略的不成功，仍然有必要实现“目标与全部努力的协调”（Annan 引自 Bergesen 和 Lunde，1999，p.190）。在网络时代，治理战略的协调不需要中央集权的命令和控制，但它是通过协商秩序中决定性的、有效的领导而产生的。然而，这种领导却是相当缺乏的。

4. 服从的不足

因为执行机制的相对无效以及保证顺从的动机局限，没有政府的治理很可能出现搭便车与不顺从问题。在最近几年，对自愿

捐助以支持积累政策倡议，以及全球管理软法律（如行为标准）的过度依赖加剧了顺从缺陷。由于缺少通用的裁决机制，合法化——过于依赖作为全球治理工具的法律——以及对国家执法机制越来越多的依赖也已腐蚀而不是加强了法治。除了一些例外（如WTO），与全球问题的规模和特征相联系的现存顺从机制——规劝、激励、监督检查、软法律——的局限性产生了相当普遍的顺从缺陷。

5. 民主的不足

全球化存在着双重的民主缺陷。一方面，它加剧了作为地域上牢固统治体制的民主与全球市场行为和公司权力跨国网络之间的紧张关系。因为，如果政府丧失了控制跨国力量与表达其公民偏好的能力，那么，毫无疑问，民主的本质即自治就会受到损害。另一方面，在力图通过全球和区域治理机制推动或管理全球化力量的过程中，国家创造了新的政治权威层，它们降低了人们的民主信心，并且与现存国家责任体系的关系也很模糊。全球政策制定过程中的许多参与者都无法完全代表世界各国及其人民。在这种情况下，全球治理的合法性与责任毫无疑问是有问题的。加强超国家机构的透明度和责任感只不过是保证“善治”基本原则同时适用于全球规则制定者与接受者的第一步。也许，消除这种双重民主缺陷以及减少贫困是新世纪最严峻的道德和政治挑战。

结　　论

今天的多层全球治理形式是扭曲的。由于受到许多重大治理缺陷的影响，这种体系面临着日益紧迫的合法性危机。致力于解决这种潜在的危机对于保证全球化活动有益于人类是至关重要

的。在最近出版的《全球化的终结》一书中，备受赞誉的历史学家哈罗德·詹姆斯（Harold James）考察了30年代全球化早期重要阶段的消亡，以致国际治理机制合法性的部分衰落。他说，“在特殊的危机时刻，制度，尤其是那些创造出来以解决全球问题的制度就处于超载之中，并因此而无法有效地发挥作用。它们变成了反全球化分子发泄怨恨的主要渠道”（James，2001，P5）。历史会重演么？一个更民主的、更有责任感的全球治理体系，通过保证其作为世界各国和人民的代表并对他们负责和做出回应，即便无法排除这种可能性，也会限制它的出现。

（陈家刚　编译）

全球治理需要全球政府

罗纳德·J. 格罗索普

全球治理委员会发表的《我们的全球之家》[①] 报告提出了应当如何治理飞速发展的全球共同体这一严肃问题。我们必须感激这些德高望重的人已经以如此全面的方式致力于该问题。同时，报告的发表也有助于那些对它的一些基本设想和建议不甚赞同的人做出批判性反应。

正面而言，报告的敏锐洞察令人佩服。全球共同体可能、将会变成什么样？报告将一幅乐观而敏感的景象展现在我们眼前。它还非常有见地的涵盖了许多全球共同体必须关注的范围广泛的问题。报告中有关着手解决全球性问题的行动资料之多也令人印象深刻。报告中的一些提议——比如设立永久国际刑事庭以追究违反国际法的个体行为者的责任（第 323～335 和 348 页），以及在“联合国体制内为个人或组织设立请愿权制度，请求采取措施纠正不公正行为（第 253～254、301、345～346 页）”——为超越现存的、为主权政府而设计的国际体制，建立一个将与全球共

---

① *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1995)。

同体成员互动的新体制提供了有意义的建议。

另一方面，报告中也存在一些一个评论家有责任指出的问题和遗漏。最重要的问题与报告中的一句陈述有关，却被报告整体上所忽视。这句关键的陈述是："善治要求良政"（第61页）。除非拥有合适的政府结构以及优秀的个人和集团掌握着政府的高层，国家层面上不可能达到善治。这个原理也适用于世界层面。尽管报告再三论及将"法治"原则拓展到全球范围，却从未告诉我们在尚未建立能够制定和执行法律、处理个体违规者的世界民主政府的情况下，如何获得有效的世界法。事实上，该报告自己也说，"当前国际法体制的脆弱性很大程度上是整个脆弱的国际体制的反映"（第331页）。然而有好几次，当读者根据作者的思路推导出建立全球政府是解决问题的理想途径时，报告却又不知为何努力阻止读者得出报告倡导世界政府或世界联邦的结论（第ⅹ、ⅵ、4、336页）。这种努力不但无济于事，而且有悖于报告全面强调超越国际主义、迈向全球主义之必要性的初衷。

对于全球一家来说，还有一个被报告完全忽视、但需要解决的重要问题：这就是全球共同体各成员应当使用何种共同语言的问题。尽管文中再三提到对民主制度的希冀和全球市民社会的发展，但对于大家使用何种语言进行交流的需要却无丝毫涉及。如果人们没有一种能够互相沟通的语言，民主如何发挥作用？如果潜在的成员不懂非政府组织使用的一种或两种语言，非政府组织何以具备全球性？报告也许假定所有人在需要的时候都使用翻译服务，政府和跨国公司的高官就是这样。（我曾徒劳地从委员会自身如何处理语言问题上寻找线索。非常有可能他们都使用英语）或许委员会设想每一个人都必须使用英语。在那种情形中，对于那些母语不是英语的人来说就需要解决平等的问题。如果每个人都生活在全球民主社会中，使用何种语言的问题就不能忽视。

从国际主义向全球主义的完形（GESTALT）转变

《我们的全球之家》中令人振奋的方面之一，在于负责这份报告的人注意到了当今世界正经历着如此多的变化及其实质。但更加令人失望的是他们对所关心的问题的关键概念没有给予足够的关注。

不仅是报告的作者，还有相当一部分从事解决世界共同体面临的问题的人等都使用“国际”和“全球”两词。在某些场合，两词事实上可以相互替换。但仔细想想目前世界上正在发生和将要发生的事情，清楚区分两词是必要的。

全球社会中正在发生的巨大变化需要我们完形（Gestalt）改变看世界的方式[①]。如报告中所说：“甚至在1945年，几乎没人能够预想世界一家的景象”（第41页）。世界正经历着从“国际主义”向“全球主义”的巨大转变。常见的以各种颜色标明不同国家的世界地图是“国际主义”的真实写照。这种范式认为世界是由具有确定疆界的主权国家组成。这种国际主义的世界观构成了联合国——一个不是由世界“各民族”而是主权国家政府组成的组织的基础。这一点为其成立宪章开篇所示、随后得到清楚阐述并反复被历史证明[②]。而那张熟悉的、从太空中看地球的照片则传递出全球主义世界观的含义。在照片中，我们的星球悬浮在宇宙当中，除了大部表面被海洋覆盖之外，根本看不到任何国界藩篱。这种全球视角说明了一种意义深远的转变，将影响我们思

① 要全面讨论一种范式转变的本质以及其在历史科学和世界观的变化中扮演的角色，参看 Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. Enlarged (Chicago: University of Chicago Press, 1970)。

② 报告的第67～68页和第225～226页中表明了相同的观点。

考何种制度才适合整个星球这一问题的态度和看法。报告的题目《我们的全球之家》表明这种新的全球观已被视为一切所讨论的事情的基础，尽管文中的大部分内容表明国际主义视角仍然具有主导性影响。

这里援引报告中一些没有正确区分旧国际范式和新全球视角的例证。比如在联合主席的前言中就可以找到许多："国际［全球?］市民社会的增长"（第ⅹ、ⅳ页），和"国际［全球?］市民社团［非政府］组织"（第ⅹ、ⅶ页），和"国际主义［全球主义?］意识已成为合理国家政策中必不可少的成分"（第ⅹ、ⅷ页），以及"正确的方式主张国际主义［全球主义?］价值观"（第ⅹ、ⅸ页）。

在结语"行动起来"中也存在类似问题：

曾经被视为主要关注政府间关系的全球治理现在不仅涉及政府和政府间的制度，还涉及非政府组织、市民运动、跨国公司、学术界和大众传媒。全球市民社会的兴起，与加强人类团结意识的许多其他运动一起反映了人们把握自己命运的愿望和能力的大幅增加（第 335 页）。

这一段清楚地展示了全球视角。但是，在紧接下来的一段中这样写道：

> 国家仍然是主要行为体，但必须与其他行为体合作。尽管联合国扮演了一个极其重要的角色，但也独木难支。全球治理并不意味着世界政府或世界联邦主义。（第 336 页）

因此，我们似乎尚未真正超越国际主义。主权国家仍将是主要角色，完全垄断政治和军事权力。他们将继续通过国际主义框架内的联合国开展工作。无论怎样，绝对不存在任何向全球联邦政府让渡主权的行为。但在接下来的段落中我们又回到了全球主义！

> 上世纪发生的变革已让全球一家益发接近现实。在那个世界里，人们日益相互依赖，需要合作。呼吁全球共同行动的事情持续增加。如今，发生在远方的事情更加有意义了。（第 336 页）

因此，当焦点转移到全球景象时，在先前表现国际主义视角的段落中尚如此突出的国家政府又一次被忽视了。

随后在讨论国家主权时，两种态度之间的紧张关系更趋明显：

> 主权一直是国家间体系的基石。然而在这个相互依存不断增强的世界里，领土、独立和不干涉的观念已经丧失了部分含义。某些领域必须集体行使主权，尤其是涉及全球公地问题时…… 主权和不干涉原则必须做出部分整改适应，承认在公民的权利和国家的权利之间、全球利益和国家利益之间寻求平衡的必要性。该是在新兴的全球互邻的背景中、而非传统分散的民族国家世界中考虑自决权概念的时候了。（第 337 页）

翻过一页，文章继续写道：

> 传统安全概念集中关注国家的安全。因此，全球安全概念必须拓展以包括全体公民和整个星球的安全。（第 338 页）

因此，似乎应该削减国际主义中不受限制的主权以适应全球主义的现实。此外，我们被告知参与联合国工作的主权民族国家政府应当身体力行。可是报告怯怯地要求各主权政府也别走得太

远，以至于将整个体系本身改造成一个世界民主联邦。很明显治理委员会感受到了全球主义浪潮时有起落，但却不能调整自己的思想去适应新的范式。

为什么联合国不能更加有效地起作用

联合国在更加有效地解决全球问题上的失败应归罪于其成员国，而非该组织本身。委员会的报告和其他学者都表达了类似的观点。毕竟联合国不是一个自主行事的实体。它只是一个组织，会员国能透过它采取集体行动，仅此而已。报告写道：

> 联合国是一个复杂的集体，但实质上由其成员组成和维护。应当对联合国的结构进行建设性的改革，在报告中我们也提了几条建议。但是联合国最大的失败并不是结构性的，而是全体成员国的集体失败。（第 227 页）

然而联合国的民族国家政府不是在真空中运行，他们运行在全球无政府的背景中。由于不存在更高的政治和司法权威，民族国家政府不得不尽一切可能追求自己的国家利益。因此在根本无视民族国家的运行环境的情况下，批评他们过于专注自己的国家利益、拼命追求威力最大的武器、不肯交出在安理会的否决权力等行为是毫无诚意的。最大的问题不在于这些政府，而是他们运行于其中的无政府框架——联合国的出现并没有改变这一点。一个具有立法权力的世界政府将消除这种无政府状态。但联合国无法做到这点，因为联合国宪章要求它尊重和坚持成员国的主权独立。联合国不是世界政府。

那为什么不为全球共同体创立一个民主的世界联邦呢？尽管

上文已经提到该报告曾数次提醒我们它并不提倡世界联邦或世界政府，但报告中只有一处地方试着解释世界政府为什么不好。它出现在联合主席撰写的前言中：

> 我们没有打算迈向世界政府。如果朝着那个方向前进，我们会最终发现那是一个比现有世界更缺少民主的世界——一个更适合强权和霸权野心、一个能进一步加强国家和政府的角色却不能够增加公民权利的世界。（第Ⅹ、Ⅵ页）

但文中做出的有关任何世界政府的假设都毫无正当理由。为什么世界联邦不可能民主？这是我所仅见的、惟一被郑重考虑的世界联邦。此外，报告非常不满当前国际舞台缺乏民主决策，尤其是在经济问题方面（第149～156页）。当我们注意到“在联合国经济和社会理事会（ECOSOC）注册的非政府组织中只有不到15%的成员来自于发展中国家”时（第153页），即使是报告中通篇洋溢的、依靠非政府组织的热情也不得不打些折扣。难道依靠很大程度上以富裕国家为基地的非政府组织（正如报告想做的那样）就那么民主？民主世界议会的专用代议制就一定比现行制度缺少民主？

如何看待所引段落中提到的世界民主联邦将“更适合霸权野心”的观点？报告的一部分涉及当前霸权操纵全球决策的问题，特别是在七国集团国家（G－7）控制的经济领域中（第147～149和154～155）。那为什么仍然认为未来的世界民主联邦将比现行体制更“适于霸权野心”？同样的反映也适合于世界政府将产生一个“能进一步加强国家和政府的角色却不能够增加人们权利”的世界的看法。当前基于民族国家主权之上的国际体制的确过分强调国家和政府的角色作用和忽视个体公民的权利，但是世

界联邦却可能恰恰相反。报告中对于世界政府可能后果的否定评价几乎是牵强附会，并没有确实依据，因此毫无意义。

就此，我们甚至可以进而支持世界联邦是一种适合全球共同体的政府形式。治理委员会建议民族国家政府应当减少在武装力量上的开销，将更多的钱用于联合国维和行动（第 113 页）。在建议销毁所有核武器的同时（第 115～116 页），它进一步提议建立独立于民族国家政府的全球财政机制以支持联合国特别行动（第 217～221 页）。想法确实不错，但是在某种能够以可资信赖的政治和司法方式解决冲突的体制取代现有的国际无政府状态之前，何以指望民族国家政府同意采取任何此类举措？亟须的是一个拥有立法权力的世界议会，加上一个世界法庭和指定的、拥有执法权的行政机关。任何个人违规者，无论其在国内的官阶高低都将被绳之以法[①]。

法治（RULE OF LAW）和国际法

治理委员会强调的重点之一是“在全球范围内拓展法治的必要性。在国家社会的进程中法治曾起到巨大开化作用”（第ⅹ、ⅶ页及第 6 章第 303～334 页）。然而，频繁提及法治只不过为报告区分国际和全球视角上的失败多添了一个脚注而已。委员会的注意力完全集中于国际法：这种法律的产生是民族国家政府签署

① 我们想知道治理委员会是否考虑过一些近来出版的书中对建立世界民主联邦的必要性的讨论。这些书包括：Errol E. Harris, *One World or None: A Prescription for Survival* (Atlantic Highlands, UJ: Humanities Press, 1993); Ronal J. Glossop, *World Federation? A Critical Analysis of Federal World Government* (Jefferson, NC: McFarland, 1993); James A. Yunker, *World Union on the Horizon: The Case for Supernational Federation* (Lanham, MD: University Press of America, 1993)。

和批准的条约的结果。理论上，它只对签署并已经批准该条约的特定国家具有约束力。制定适用于全球共同体的全球法的可能性甚至不在考虑之列。

如前文所述，全球治理委员会的一个给人印象深刻的建议是创立永久国际刑事庭（ICC），它能够审判违反国际法的个人（第323～325、328页）。这不是新奇的想法。早在1989年特力尼达多巴歌首相A.N.R.罗宾森主持联合国大会时就引进过这个概念[①]。一项有关创立ICC的条约于1998年7月17日在罗马通过，并将于60个国家批准后生效。由于国际主义只允许民族国家政府涉足世界层面上的法律事务，将因违反国际法而对个人进行指控的永久性国际法院的创立就体现出对国际主义的重大超越，向认为世界共同体的成员须如同个人一样对自己的行为负责的全球观靠近了一点。

同时，即使因为倡议ICC的条约获得足够的批准促使国际法院得以建立，与民族国家内部现存的法律状况相比，我们仍然有相当长的距离要走。这项法律只适用于那些赞同该条约的国家。既然建立刑事庭的各项安排是由主权国家确立的，我们应该已经想到，该条款与其说可以用于把被指控违反全球法的个人送上法庭，不如说它更有助于主权国家政府判决那些给国家带来麻烦的公民。条约中有一条：只有当疑犯所属母国或案发地所在国授权的情况下，他才可以被绳之以法。这条规定意味着主权国家政府可以保护其居民不受司法审判，除非案发地国家愿意将案子交给ICC。诸如此类的限制性条款是主权国家利益优先这一普遍倾向的自然结果。对于在和世界法相悖的国际法环境中能够取得

① Cf. Bryan F. McPherson, *An International Criminal Court: Applying World Law to Individuals* (Monograph #10 published by the Center for United Nations Reform Education, Washington DC, 1992), p.7.

什么成果，这些条款注定会招来各种冷嘲热讽。

委员会提出的另一个值得一书的想法是为个人和组织创立一种途径，使他们能够向联合国递交请愿，提请其注意某些人群的安全可能受到威胁（第260～263、301、345～346页）。该想法将使我们超越那种单单承认主权国家政府的国际法。这个规定将允许非政府组织和其他组织唤起整个世界对主权政府欲向外界隐瞒的一些严重情形的注意。这似乎只是一小步，但在防止主权政府阻碍向其公民提供人道主义帮助这件事上面，它有重要意义。然而考虑到并没有提出任何措施规定联合国大会或相关政府采取请愿所要求之行动的义务这个事实，该建议即使被推行，它的实际影响也可以被忽略。

关于运用国际法管理民族国家之间的行为，尽管总体上对国际法能够取得的成就表示乐观，报告还是指出：

两个“在国际事务中寻求领导地位”的西方国家，即美国和法国在过去的25年中拒绝遵守国际法院的各种决定。尽管如此，委员会仍然建议委任合适的团体探索能够加快——当然，在不质疑国际法本身一致同意的本质的情况下——国际立法的途径（第330页）。

然而正是国际法这种一致同意的本质表现了民族国家世界的延续，它也是为全球共同体制定有效、意味深长的法律的主要障碍。

当委员会谈论“法治曾在国家社会的进程中起到巨大的开化作用”时，它似乎应更加关注法律在民族国家社会中被制定、应用及执行的方式。国家法之所以为法是因为它作为政府体制的一部分能被有效地执行。报告说：

> 学者曾争辩国际法不是真正意义上的法律，因为既不存在执行法律的国际警察力量和对违反法律行为的制裁，也不存在国际立法。但随着国际法的运用的增多，争论越来越

少。（第 304 页）

争论或许越来越少，但绝不是毫无干系。也许有一些规则，多数国家在处理彼此间的关系时通常都能够遵守（只要他们的国家利益不相互冲突），而且每个国家都同意委员会的看法——如果能够遵守更多的此类规则将有助于民族国家政府。不过，这类国际法仍然有别于在我们几个国家的文明发展中起过重要作用的国内法。国内法可对个人强制执行，但国际法通常只承认主权国家为其主体。除非通过军事手段，没有任何法律可以强加于主权国家。但若非极端情形，民族国家政府不愿意这样做。而且诉诸军事手段无论如何都有悖于法治的根本目的。不认识到或不关注这个区别极易引起误导。

语言问题

在国际主义的世界里，国家和民族国家有自己的民族语言。不同语言群体之间的交流通过翻译进行。当互相交流的人和所跨的国家都不多时，这种安排可行。受过教育的人适应多语主义观念，常常能学会两三种语言，因而能周游列国，同别国的人们交往。

目前，我们的国际主义世界仍然按照这些原则组成。甚至诸如联合国和欧盟之类的国际团体也通过采纳有限种类的民族语言作为“官方”语言来运作。所有参与者要将所说和所写转换成官方语言。如果来自重要国家，你或许能够使用自己的母语。若非如此，你就得学会一种“主要”语言。联合国有 185 个成员国，使用 6 种官方语言（英语、法语、汉语的普通话、俄语、西班牙语和阿拉伯语）。寻求更加民主的欧盟允许每个成员民族国家选择一种“官方”语言。欧盟现有 15 个成员、11 种官方语言（丹

麦语、荷兰语、英语、法语、德语、希腊语、芬兰语、意大利语、葡萄牙语、西班牙语和瑞典语)。你能想像有许多薪酬优厚的翻译为联合国和欧盟工作。

但是当寻求建设成为单一欧洲社会时，欧洲人遇到了麻烦(不单是财政上的麻烦)。怎能指望孩子学会包括母语在内的11种语言以便在欧共体内旅行、升学或工作?谁知道当波兰、匈牙利和捷克共和国之类的新国家成为共同体的一分子时会发生什么事情呢?如果仅选择几种语言在欧共体内使用，应当选择哪几种呢?对使用其他语言的人是否公平?以及如何解决世界层面上的多语问题呢?在全世界有13种民族语言分别拥有超过1亿人的使用者，另有14种语言的使用者分别在5000万人左右[①]。

在全球互邻的时代，人们之间的交往成为必需。每个人学会语言的数量都有一个极限。在不牺牲语言多样性的情况下解决邻里自由交流问题最显而易见的途径是让每个人学会相同的第二语言。但随后的难题是决定哪一种第二语言。另一个难题是如何做出决定。此时全球民主决策原则将受到真正考验。如果我们举行一次世界范围内的全民公决，每个人都投自己的语言一票，胜出的将是汉语的普通话。如果由联合国大会的代表投票，那结果可能是英语、法语或西班牙语。如果基于公正的基础将每个投票者的母语都排除在外再做决定时，世界语一定是最终结果。研究过这个问题的人也可能选择世界语，因为它被刻意设计出来以便迅速掌握(完全语音式的、没有例外规则和有章可循的前缀、后缀，方便迅速扩充词汇等)[②]。

---

① The World Almanac and Book of Facts, 1998 (Mahwah, NJ: World Almanac Books), pp.444~445.

② See Ronald J. Glossop, "Language Policy and a Just World Order", *Alternatives*, Vol. XIII (1998), pp.395~409; John Roberts, *A World Language for One World* (London: Association of World Federalists, 1993).

全球共同体使用何种共同语言不是小问题。如果交流为双向，不是从富人到穷人的单向，语言问题就必须在全球层面上解决。如果非政府组织想真正具备全球性，并对非英语（法语或德语）国家开放，语言问题就得在全球水平上解决。如果要在全球层面上追求民主，这个问题也不可避免。这也是真正意义上的全球一家不可或缺的条件。报告却根本没有提到它。

全球治理和全球政府

"全球治理不是全球政府"是《我们的全球之家》的一个重要主题（第ⅹ、ⅵ页）。何谓"治理"？政府在治理中扮演什么角色？

报告试图回答第一个问题：

治理是个人和组织、公与私管理共同事务的各种方法的总和，是一个持续的过程。在这个过程中合作得以产生，不同或冲突的利益得到调和。治理包括能够强制保持一致的正式制度和规制，以及个人和组织首肯或觉得符合各自利益的非正式安排……地方上的治理例证可以是街坊合作安装和维修一段水管、镇委员会运作一套废水再生计划、城际组织和各类消费群体一起开发综合运输计划、证券交易所在政府失察的情况下规范自身的举动，以及政府代理机构、工业集团和居民发动地区性倡议以控制滥砍滥伐。在全球层面上，治理主要被视为政府间的关系，但现在它也必须包括非政府组织、市民运动、跨国公司和全球资本市场。有巨大影响的全球大众传媒与它们一起相互作用（第2～3页）。

那"治理"包括什么呢？似乎在任何社会里各种团体的许多活动都有助于解决公共问题。委员会恰当地鼓励所有团体（民族国家政府、国际组织、非政府组织、市民运动、跨国公司和全球资本掌控者）起来帮助全球共同体解决难题，似乎视全球治理和

各团体之间的合作为一体。如果相同团体的活动阻碍了全球性难题的解决，仍然称之为“全球治理”吗？比如，某个跨国公司在亚马逊河的雨林中促进砍伐的行为是不是全球治理的一部分呢？再比如一些非政府组织反对在人口增长迅速的贫困国家中实施计划生育，这又怎么看呢？

治理委员会似乎只专注于全球社会中不同团体所做的一切有益于解决各种全球困境的事情，并将之称为“治理”。但是当上述团体所做的事情对解决全球难题的方法有害时，“全球治理”一词就不再适用了。如果以这种方式使用术语，那“全球治理”一词必定令人神往。可是这种文字游戏如何解决实质性问题呢？

我们应当更加细致地考察那些能够解决全球问题的制度，然后对他们的实力和缺点做出评价，判断是否可以依靠他们处理我们面对的难题。我们欲考虑下列情形：①民族国家政府；②（由民族国家政府指派代表组成的）国际组织；③致力于解决特定问题或倡导特别观点的市民机构（非政府组织）；④跨国公司[①]。然后，我们将考虑建立世界民主联邦的建议以资比较。

民族国家政府尤其是大国，掌握了充足的财政和其他资源。他们实力主要体现于此。如果他们决定做点什么来解决某个全球问题，影响可能会比较大。他们的重大缺陷在于每个民族国家的目标通常是追求自己的国家利益。如果国家利益和全球利益碰巧一致，则收获颇多。举个例子。如果控制人口增长真正地符合国家利益，中国政府就会在其领土范围内提供各种减少出生数量的激励措施，要么对超过特定规模的家庭施以惩罚。中国政府的行动也有助于整体上减少世界人口增长率，因此她是在解决世界难

① 对于在解决全球性问题中起作用的各种制度的更详细探讨，参见 Barry B. Hughes, *World Futures: A Critical Analysis of Alternatives* (Baltimore: John Hopkings University Press, 1985), pp.190–211。

题。这只是偶然情况。其他民族国家政府可能采取一项鼓励政策和颁布各种措施提高其领土内的出生率，这当然无助于全球人口问题的解决。显然，《我们的全球之家》的作者将认为前者是一个“全球治理”的成功案例；但在后一个案例中，我们看到了某些不同于全球治理的东西。如果我们把某些碰巧与全球利益一致的民族国家政策称为“全球治理”，那么当巧合不存在时我们又该如何表示——这是通常的情况。

诸如联合国、世界卫生组织、万国邮政联盟和国际原子能机构之类的政府间国际组织的情形又如何呢？一般来说，与大政府相比，这些组织只能调动非常有限的资金。由于经费依赖于大国政府的捐献，因此他们也被禁止开展任何为这些政府所反对的项目。联合国几乎不可能做出任何违背安理会常任理事国意愿的事情。一些组织，如教科文组织（UNESCO）和国际劳工组织已经发现，如果他们做出任何有违美国意愿的事情，他们将损失1/4的财政支持。对大国的奴性是国际组织的一大弱点。但另一方面，他们通常从全球角度致力于全球性问题，而非追求由一个或几个政府的利益推动的政策。这是他们的优点。

接下来讨论被报告描绘成全球治理的英雄——非政府组织的地位，当然，他们的主要实力之一是这类组织的大多数专注于解决全球性问题。谁也不会怀疑这些组织如大赦国际和国家红十字会的良好希望和诚意。另一方面，还有许多非政府组织提倡别人不感兴趣的观点和行动。但即使是非政府组织的目标值得全世界的支持，那也有一个问题。几乎所有的非政府组织在极大程度上都依赖个人的自愿捐赠，他们并没有足够的资金实现目标。此外，一旦和大国国家利益发生冲突，他们将无法与之竞争。与民族国家政府和跨国公司相比，缺少财力是这些非政府组织的一大弱点，即使他们更仁慈。

相反，跨国公司有巨大的财力。那是他们的实力所在。他们的目标就是努力赚取利润，这也是他们的弱点。他们的努力有时也碰巧符合全球社会的善，比如杜邦公司开发出一种新型制冷剂以取代旧的、损耗臭氧的含氯氟烃（CFC）的时候。这项开发非常有益于全球社会，即使杜邦的主要目的是赚钱。然而，更多时候跨国公司的赚钱行为是非常有害的，这比如雀巢公司在世界部分地区推广婴儿配方。而在那些地方，奶粉瓶子的消毒非常困难且不符合习惯，人们又看不懂说明，正确的用量（以免过分稀释）也超过了大多数人口的支付能力。所以跨国公司在解决全球难题方面的整体情形有些类似于民族国家政府。当赚钱碰巧和全球共同体的需求相吻合时，我们（或委员会）称之为“全球治理”。但更常见的情况是两者并不吻合。这还是不是“全球治理”呢？如果不是，“全球治理”应当如何？又为什么要与之联系起来？

比较而言，世界民主联邦的情形怎样呢？和任何政府一样，它将拥有权力和权威去征税，为处理共同体的集体问题募集资金。起先，这种权力的使用应当被严格限制，人们需要观察政府是否妥当使用那些资金。至于那些瞄准解决全球共同体面临问题的政策能否采纳，情形要达到任何民主政府的相关标准：就是说，如果选举出来的领导不能解决问题，他们将在下一次选举时被那些似乎有更好主意的人选所取代。将进行公开讨论和辩论以得出最佳方案。将通过各种法律，促进个人、地方政府、市民组织和商业企业的有益行为，同时惩罚损害世界共同体利益的行为。选举出来的代表将决定是非曲直。此时，我们才拥有一个由民选全球政府执行的“全球治理”，而不是在全球治理的名义下，视而不见各种组织的斑斑劣迹，仅仅把它们的善举（不管是有意识地为了人类总体意义上的善，还是碰巧符合其他目标，如追求最大利益）堆砌起来。

当然，政府并不是一切都好。有时它也会受到那些只关心自己福利的团体的控制[1]。当设计世界民主联邦时，有必要妥善规划以避免这种情形。许多民族国家政府可以充当这方面的楷模，给我们展示各种经过证明的、避免缺陷的技巧和诸如采取宪政措施防止腐败或既得利益集团控制政府之类的方法。

最后，我们又回到了报告中第 61 页的陈述："善治需要良政"，良政涉及开发合适的政府结构和确保德才兼备的个人和团体占据政府的高层。我们不接受那种浅薄的观点，认为一些人将做出许多有益于全球共同体的事情，并将之归到"全球治理"名下；与此同时却忽视其他人和团体——有些团体非常强大——为一己私利而置总体福利不顾的一切行为。我们也需承认，就那种虚弱、无政府意义上的治理而言，一些全球性问题（例如贫富之间的巨大差距）可能根本无法解决，因为负责处理全球性难题的立法者或管理者的特殊群体尚不存在。没有一个世界政府，世界共同体就会缺乏优先考虑和有义务照顾普遍利益的全球制度[2]。

（本文摘自 *Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to "Our Global Neighborhood"*, *edited by* Errol E. Harris and James A. Yunker, Westport: Preager Publishers, 1999 (pp.43～56)）

---

① 亚里士多德在《政治学》（第三卷第七章）中谈到，好政府和坏政府之间的区别就在于前者的目的是为了整个社会的福利，而后者仅仅考虑统治集团的福利。参见 Ernest Baker, ed. And trans., *The Politics of Aristotle* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1962), pp.113～114。

② See Ronald J. Glossop, "Why Global Governances Is Not Enough: Beyond International Governance to World Federation", in Philip Isely, ed., Global Governance or Federal World Government (Lakewood CO: Emergency Earth Rescue Administration, 1995), esp. pp.6～8.

全球公民社会中的治理

保罗·韦普纳

本文主要讨论全球公民社会这一相关而独立的世界集体生活部门，并试图解释其中的行为体如何建立起全球环境治理的机制。公民社会是处于国家之下、个人之上的团体生活域。它是由基于利益、意识形态、家族和文化纽带而组成的复杂网络，通过这一网络人们实现各种各样的目标。教堂、联合会、运动、政治党派和多种俱乐部就是这些网络中的一些例子，而作为一个整体就是公民社会。尽管该概念源于对国内社会的分析，但人们已经开始应用它分析全球事务（Commission on Global Governance，1995；Falk，1992；Lipschuts，1992）。市场的相互贯通和先进通讯技术的全球化使得人们自由跨越边界的能力大为增强，进而形成一个巨大的联系网络。教堂、运动、政治党派等现在开始越过边界寻求海外的联合。因此，一个不规则但仍可清晰辨认的空间开始出现，人们能够于中表达愿望并且从事共同的事业，而不必局限于某一国家或处于国家体系的直接辐射范围之内。总之，全球公民社会是处于国家之下、个人之上，但又自发地组织起来跨越国家边界的领域。

虽然全球公民社会本质上是一系列联系网络，但它仍然具有

政治向度。在它的领域中产生的许多国际组织——一般称为非政府组织（NGOs）——能够而且的确广泛改变了公众关注和卷入事务的行为方式。它们试图在世界上影响人们对于一些特定议题领域的信念和行为。当然，它们在施加影响方面不如国家有力；但正如一些研究所证明的，它们的努力远非无益（Sikkink，1993；Lipschutz，1992；Walker，1988），特别是对环境问题而言更是如此（Stairs and Taylor，1992；Wapner，1995b；Princen and Finger，1994）。本文将从理论上解释非政府组织（NGOs）尤其环境领域的NGOs为何和如何在世界政治中发挥重要作用。通过把NGO理解为全球公民社会的一个组成部分，并且把该领域的政治冲击理论化，本文解释了国际体系之外的努力如何影响了世界集体生活，或换句话说，如何参与世界公共事务的治理。

第一部分在国内层次回顾公民社会这一术语的含义。通过追溯该术语含义的演化过程，回顾该领域较合理的解释是如何出现的，该部分试图为如何理解全球层次上的公民社会提供一种概念性基础。第二部分略述全球公民社会术语的含义。通过在国内和全球集体生活之间进行类推，该部分描述了这一领域的出现和活力，该领域促进了个人之上、国家之下的跨国活动。该描述详细说明了NGOs的性质以及解释了它们如何构成了全球公民社会。第三部分说明全球公民社会如何参与全球治理——首先，通过提供一种理论解释来说明全球公民社会的政治向度，其次，通过一些具体例子来阐明政治向度。全球公民社会以无意和有意两种方式参与进全球治理。该部分提及无意识向度，但主要讨论NGOs的有目的的努力来使全球公民社会具有政治性，并利用之建立全球治理机构。最后部分，介绍总的论点，并且就面对世界政治的研究和为公共物品问题而建立相应机构的现实挑战指出其潜在含义。

不过在开始之前有必要重申一点。虽然我在本文中阐述全球公民社会中的治理问题，但我的本意并非断言全球公民社会比国家体系更重要，或者它将要取代国家体系作为全球治理的主体。国家仍然是世界事务的主要行为体，而它们之间建立规制的合作仍然是在环境或其他领域实现全球治理的重要基石。本文无非提供一种关于全球治理更为综合的理解。全球公民社会弥补了而不是替代了国家体系的治理能力。换言之，本文不是鲁杰（Ruggie）所谓的“制度化替代”的一次演练，而是致力于完善我们关于世界事务的治理力量的理解。

公民社会

公民社会是一个经许多学者论证（Seligman，1992；Cohen and Arato，1992；Kumar，1993）而有着悠久历史的概念。该历史几乎全部局限于对国内集体生活的反映，但与全球公民社会仍有一定关联。的确，为了便于从全球层次上理解公民社会的含义，考察至少粗略地总结一下在国内层次上该概念演化的几个重要发展阶段是十分必要的。

首先，值得注意的是，几乎直到18世纪之前，公民社会这一术语是国家或政治社会的同义词（Kumar，1993，376；Cohen and Arato，1992，83ff.）。公民社会就是一个公民社团，根据某一法律体系调节彼此的关系或解决争论，它是与普遍意义上的人际关系相对的一个概念。一个法制化的社会拥有“文明”的成分：礼貌、不野蛮、管理共同事务。如此一来，公民社会界定的是一个不同于所谓存在于“自然国家”、处于城邦、共和政体或非常有秩序的国家之外的“自然关系”的领域（Cohen and Arato，1992，86ff.）。

早期公民社会观念的核心是法典，公民依据它们调整彼此之间的关系，并受到一套广泛渗透在社会中的规范、价值的支撑。管理并非根据简单的政府条令，而是一套全盘体系。社会习俗补充完善法典，所以公民社会表达的是无所不包的社会体系。公民社会不是简单地与“自然国家”有所区别，它也不同于政府体系，例如独裁命令式的政治统治。总之，公民社会的想法来自努力表述那种公民生活在一个秩序井然社会的经验。与普遍意义上反复无常的人类社会相比较，公民社会代表着在法律和社会两方面的法制。

从 18 世纪开始，政治统治等于社会的观念逐渐消失(Keane，1988)。国家作为当时的支配性政治组织，慢慢地被人们看做是独立于社会之外，有着自身的模式和动态。与这一区分联系最密切的思想家是黑格尔，他认为公民社会处于家庭之上和国家之下，在其中个人和法人集体可以进行自由联合。公民社会就是人们在日常生活中寻求自我目标的领域，并因此与特定的需求、私人利益联系起来。但国家是一个独立的分析单位，在黑格尔的经典表述中，公民社会的双重构成就包含“公共性”和“法治性”的特征。也就是更强调普遍主义而不是特殊原则，从而赋予公民社会以有机的活力来体认普遍性利益。黑格尔的论述代表着公民社会的一个历史性转折点，因为他明确阐述了公民社会与国家之间的辩证关系，从而使理论家能够把这两个领域作为泾渭分明的分析单位。

建立在黑格尔观点的基础上，大多数现代和当代的理论家都将公民社会明显区分于国家，尽管这一区分之于集体生活的根据和意义所强调的重点并不相同。正如可提出证据加以证明那样，这方面最重要的是自由主义的思考轨迹，尽管公民社会最终为了建立自身的领域并拥有足够的机构，但是它仍被视为市场经济功

能和有限政府的延伸。

人们常常指出，现代官僚国家的兴起带来一个由人作为法律实体构成的权利体系，而且正是这些权利造就了一个私人性、平行互动的领域（Blaney and Pasha，1993，8ff；Lewis，1992，37；Perez－Diaz，1995）。随着国家把自己建设为拥有军事、警察、司法和行政权力的实体，公民自然要把自己组织起来对抗和独立于国家的特权和指令。公民团体在日益增加的参与中使自己的力量朝向国家调整，而且团体性氛围在商业、公共事业、社会联合企业以及其他方面形成有利于自我的经验。在该背景和条件下，由于国家自身不断承认和宣布公民相互作用的合法化，也部分因为这些相互作用的结果所发展出来的联系和利益，公民社会的概念诞生了。自由主义的国家承认对于国家权威，公民事实上享有一定程度的自由，尤其是保持国家负责任的权利。

对于公民社会这种观念的理论阐述可以在孟德斯鸠、托克维尔、潘恩、弗格森、史密斯等思想家的论述中发现它们的思想源头。考虑到专制主义的负面影响，这些思想家都就国家统治的程度和特征，以及加强反专制倾向的可能途径进行了反思（Seligman，1992；Keane，1988）。每一位思想家都以自己的方式论述了独立于国家管理的领域存在的必要性，在该领域人们可以体验团体性生活的经验并随之建立从结构上防止国家（集权）的网络。此外，他们支持这一领域的存在是因为它拥有可有助于实现普遍利益的先天合理性。从该观念生发的公民社会将之视为社会集团独立于国家的互动领域，从而形成自身的行为规范，而且也影响到国家组织的动力。该领域存在的关键是现代的、自由的国家。

公民社会的兴起还与自由主义、特定的经济生活模式也就是建立在私有财产基础上的市场驱动经济的观念密切相关。私有财

产和市场关系制造出一个明显独立于国家和其他社会空间的领域。私有财产使得人们把精力放在完全自私自利的企业上，在此过程中，创造和聚集了重要的、有自治权的财富来源。通过在制造者和消费者之间建立起广泛网络，使越来越多的社会成员进入私有制度调节的经济生活模式，市场关系的拓展强化了它的这一能力。同时，私有财产制度的兴起和市场关系的拓展为独立于国家的富裕的商业性团体生活铺平了道路（Calhoun，1992，15）。

从该角度说，公民社会具有来自商业性互动的经验和关系的特征。市场体系的交换关系是基于从事无数非限制性合同交易的个人和他们的团体。买方和卖方比如在设计价格等方面发现他们是一体的。这种互动模式进一步加强了人们之间互动的自治性特点，换句话说，加强了个人特权的经验。另一方面，为使制造商和消费者之间的交易更为便利，经济交往也产生了一定的相互理解和道德观念。例如，商品文化（commodification）即人们可以在那里交换各种物品和服务的概念，或者为经济交易提供书面收据的行为都代表了与市场经济相关的社会行为规范（Bellah，1991）。因此，公民社会就包含只要人们认为合适就可以购买和出卖任何物品的自由和随之而来的所有权。换言之，它所描述的是个人和团体在共同追求自我利益过程中的社会关系。

公民社会的第二个组成部分自由观念与第一个相互关联，即国家在制定私有规则和市场交换规范方面发挥着关键作用。洛克等人论述过的所谓“产权”正如同来自遵守合同的法律义务一样，也来自政府（Mardin，1995）。私有财产和市场关系不但没有独立于自由国家之外，而是很大程度上为自由国家所包容和建立。总之，尊重公民权利的、权力有限的自由国家和使人们能够交换的市场经济一起构成公民社会的自由观念和非国家的集体生活结构的基础。

根据自由主义的解释，当从互动中产生的社会内部的规则或行为规范享有了一种不言而喻的热忱，平行互动就成为“文明的”(civil)。这种观念来自苏格兰人的启蒙思想，即礼貌、教养和所谓文明的经验鼓励人们以一定程度的庄重和宽容来对待他人。它承认人们的敏感性既可用来促进社会的利益也可用来通过普遍的相互尊重来增进个人财富。尽管它最初是用来形容文人学士们的教养，礼貌（civilty）却从此成为与所有类型——包括经济的、社会的和文化的社会互动相关的概念（Bryant，1995）。当人们以相同的礼貌彼此联系时，他们似乎就是在培养礼貌，进行某种形式的教育，并使他们自己向文明的要素开放。这样，他们发展出来社会信任和相互关心的自觉意识，从而形成某种形式的“社会”。礼貌是这种社会的内在本质，当人们可以在国家范围外自由地相互联系时，这种集体的意识形态就会出现。然而，礼貌本身并非等同于公民社会中特定的程序、价值和行为规范。与礼貌相连的相互宽容和尊重形成了一种大背景，在此背景下，相应的社会习俗得到了发展。

有限的国家、市场经济和“礼貌”三者的结合共同构成了一种自由主义的、也可以说是流行的公民社会观。如此一来，公民社会就是指在个人之上、独立于国家，并形成一定忠诚意识和社会规范的集体互动。所以该公民社会观的中心特征是构造处于国家直接领域之外并对产生和限制社会生活负责的集体生活空间。

全球公民社会的出现

将公民社会转换到全球层次充满了困难。正如许多学者所指出的，公民社会的思想来自并演化于西方政治思想传统，所以它的经验性例证都建立在 17 世纪后期和 18 世纪早期西方的自由主

义制度之中。从该角度出发，今日的公民社会据说只存在于那些富于自由主义传统的国家当中，因为那里有有限的政府、私有市场经济和丰厚的公众关系三者稳定的结合。换言之，公民社会是一种历史上特殊的形式，或者说依赖于背景而与大多数情况下的社会并不相干。根据这种看法，谈论其他地区的公民社会没有意义，例如非洲（Lewis，1992）、印度（Blaney and Pasha，1993）、中国（Wank，1995）甚至波兰（Seligman，1992）。那么，“全球公民社会”的说法似乎无从谈起。

然而，虽然牢记公民社会的历史十分重要，当相同类型的空间和在国内界定公民社会的纽带和关系同样适用在全球层次时，全球公民社会的概念仍然富有吸引力。人类之间的互动打破了国家边界的限制遍及整个世界。人们相互交流、合作并建立了跨国联系。在此过程中，他们建立起互动模式和充足的跨国网络。市场的渗入、具有象征性意义体系的相互结合，以及跨国集体努力的传播建立了一种个人之上、国家之下和跨越国界的人类互动和友爱的结构性框架。虽然在凝聚力上也许无法与国内的经济、社会和文化网络相比，持续不断跨越国界的实践仍然产生了一种只属于自己的领域。因为这一概念上的相似性，所以将该领域理解为全球公民社会具有分析性意义。

作为在国内层次上对集体生活的反思，自由主义的解释也能部分地解释全球公民社会的出现。不错，世界上部分地区的确缺乏自由主义的经验，但是全球体系的要素明显也具有自由社会经济和政治结构的同样效果。在某一层次上，国家体系可以安排大部分的集体生活，而且具有支持跨国公共关系的政府结构。至少从17世纪以来，国家体系已经扩展到几乎把世界上所有国家包含在内。所有地区都处于国家的管辖之下，即使个别地区不拥有国家主权。国家政府承认彼此的权威，而且试图以确认它们的目

标和公共物品问题进行互动。国家体系代表着某种公共权威之一，那么它就在全球层次上起到了哪怕是很小的政府作用。当然，其中涉及的治理只是一小部分，经常争吵不休或者失效，这是因为国家之间常常合作失败或者背弃承诺；但无论如何，国家体系的确为全球治理提供了一种结构性的组成。

尽管不具有自由主义的特征，国家体系仍然承认、鼓励和赋予跨国公民的合作互动以合法性。譬如，正如汤姆森（Thomson）和克拉斯纳（Krasner，1989）所指出的，国家在稳定产权方面发挥了关键作用，这增加了跨国经济交流的可能性。国家拥有先进的法律体制，可以强制推行产权制度包括契约性安排，这一体制能够保护个人出售商品的权利，以及自愿的而非强制性的交换关系。国家体系相对地延伸和保证了这些权利跨越国界，因而便利了跨国经济的发展。在更普遍的层次上，国家为许多跨国活动提供了某些资源，比如国际规制就为跨国经济、文化和社会网络打下了一定基础。国际规制为许多跨国行为制定规范，从而降低了参与者的交易费用。其中的一个标志就是随着国家体系的扩展，出现了大量的跨国性协会。根据约翰·博利（John Boli）和乔治·托马斯（George Thomas）的看法，非国家行为体“在民族国家这一形式被采用并对世界上所有剩余的土地施加影响之际，跃升至一个前所未有的高度”（1995，p.18）。这些跨国协会在国内活动的缝隙中向外延伸，经常利用国家向它们提供的资源。最终，国家体系在承认非国家行为体的正式权利和行动上付出许多努力。例如，联合国就正式承认了数以千计的从事跨国活动的组织，其他国际性管理实体如南极条约体系（the Antarctic Treaty System）也是如此（Clark，1994；Gordenker and Weiss，1995；Conca，1995）。虽然不能还原到国家体系，全球公民社会部分地也是该体系的一个产物。私营和自愿性团体在跨国领域的

出现也是部分地由于国家体系的支持。

全球体系有利于公民社会的第二个特征体现在一体化世界市场继续向全世界所有地方扩张的程度。许多地区已经实行市场经济达数个世纪之久，但现在的全球化市场为个人和公司的生产、运输、产品销售和服务提供了一个全世界性的舞台。市场的全球化拓展了私人经济活动的经验，因为它限定了一个跨越国界，一个人们可以自由交流而无需担心政府全面掌控的领域。

全球化的非国家性质部分地可以从多国公司（MNCs）的兴起中得到说明。多国公司已经出现了几个世纪，但它们在数量和规模上的激增仅仅发生在最近几十年之间（Kennedy，1993）。多国公司的一个突出特点是它们与其母国特别利益和价值的准分离状态。虽然它们从某个特定国家起步和发展，它们却经常在劳动力价格、规则或税收条件对其发展不利时跨出母国边界。多国公司发挥着跨国性作用。

全球市场与建立在私有财产和根据市场组织起来的国内经济不是一回事。自由市场并非存在于所有地方，而且平稳的、一体化联系也不自然地存在于独立的自由市场体系之间。尽管如此，全球范围内仍存在一种稀薄的（如果不是异质的）经济体系，而且主要受以私有财产为基础的市场关系的驱动。该经济体系，如同全球化的国家体系一样，为全球公民社会提供了另一结构性组成的前提条件：它允许个人和合作实体自由地寻求跨越国界的联合，并为个人和团体行为基于自愿而非强制命令的合作提供平台。与国家体系相似，全球经济同样雕刻出一个全球生活的跨国部门，在其中也会产生忠诚、团结和行为规范。

虽然国家体系和全球经济为全球公民社会提供了一个空间，但作为一种现象，社会的实际存在仍有赖于特定行为体的活动。非政府组织——包括国际科学团体、多国公司、跨国政治活动团

体、宗教团体和所有其他跨越边界活动的自愿性协会——为全球公民社会的存在提供了实例。

它们的活动实际上建立了水平的跨国网络。如果由于一些难以想像的原因，它们停止了活动，那么全球公民社会也将不复存在，但这种现象事实上不会发生。

确切地说，由于非政府组织代表大量各种各样的行为体，这一术语在该范围的使用显得颇为笨拙。该术语与全球公民社会的背景相对应，然而，正是其多样性需要着重强调。“侨居”全球公民社会的组织并非如同许多分析家所暗示的，只是那些致力于人权、环保与和平问题的所谓政治进步组织。相反，它们包括几乎所有跨国运作的组织。Dupont 作为全球公民社会中的行为体之一正如同“天主教会”（Catholic Church），而跨国团体“雅利安民族”（Aryan Nations）作为成员之一与“绿色和平组织”（Green Peace）相比也并无二致。将这些团体联系在一起的特征是它们都不受国家疆界的限制。在保护或增进给定地域上居住人口的福利的任务方面，它们关注的议题和追求的目标可以不受限制。根据詹姆斯·罗西瑙（James Rosenau）的看法，人们可以称之为“主权自由”的行为体（Rosenau，1990）。

在许多学者看来，NGO 这一称谓对于全球公民社会来说纯属用词不当，因为它把追求利润的商业机构和众多寻求社会、文化和政治目标的组织混在一起。该种批评意见还只是关于是否把经济作为公民社会的组成部分（对全球公民社会也是如此）的大量争论中的一小部分。据说两种类型的组织——追求利润的商业性组织和非营利性组织——以完全不同的逻辑方式运作，而据说只有后者才与全球公民社会相一致。一方面，商业运作于纯粹的工具理性模式，利润高于一切。它们为个人利益所驱动而非人们在非利己活动中产生的相互忠诚（Korten，1990，96～97；see

generally、Cohen and Arato，1992，75ff.）。另一方面，那些非商业性团体则从根本上涉及忠诚。它们一般是人们聚集在一起表达一些共同关心的问题，而且通过共同工作引起社会的广泛关注。它们活动的交往空间——涉及考虑到集体的自我理解以及与其他人的交流——也是他们希望达到的核心目标。对于那些同意这种划分的学者来说，全球公民社会的真正行为体只包括志愿性、非营利的组织或世界事务的独立部门。商业性活动是集体生活的不同方向的部分。

本文中表述的全球公民社会的定义不承认存在商业性和非商业性非政府组织的划分。实际上，即使这些团体不具备这样的意图，最小限度的忠诚和丰富的规则体系的确在经济交流过程中得到发展。通过商业互动，人们开始关心对方，并且形成规范他们行为的规则。换句话说，商业事务溢出到更广泛的社会领域，促进了社会的稳定；因此它在某种程度上有助于全球公民社会中的“礼貌”的形成。

全球公民社会和治理

作为一个跨国集体生活领域，全球公民社会并不必然是政治性的；因此，它对全球治理的贡献尚不明确。如果在全球公民社会运作的空间中，个人和私有集团的活动只影响它们自身，例如国际象棋俱乐部，这样政治性因素就被掩盖了。但全球公民社会超出了这一点。如同国内的情况，公民社会支持的活动广泛影响了人们的行动和阐述公共问题的方式。有鉴于此，全球公民社会在管理世界政治组织方面发挥了作用。为了更好地理解这一点，描述公民社会在管理国内事务中所起的作用，然后将此分析应用到全球公民社会将是十分有帮助的。

不要忘记，在经典的陈述中，关于公民社会的思想指的是在一个给定社会中的统治体系。它所指称的是一由法律调节彼此关系并帮助解决公民争论的领域。在该背景下，法律不只是简单的条文，而且也包括与社会法典相一致的社会性规范、习俗和价值。社会秩序的构成包含一系列规则、规范以及合法法令等支撑的包罗万象的领域。

虽然公民社会这一术语最后意味着社会秩序中的一个清晰的领域——个人之上、国家之下的领域，但它永远不会失去其政治特征。也就是说，它所指的不仅是一个非官方的集体生活领域，而且也对总体上的政治组织贡献良多。尽管隔离于国家，公民社会之中仍存有一种政治机构的因素。人们在学者们努力阐述的国家和公民社会之间的关系中，可以清晰地观察到它管理公共事务的部分作用。

根据葛兰西的观点（1985，pp.181～182），国家和公民社会的区别是要根本解析的。例如在特定背景下，国家和公民社会由于都根据统一的意识形态运转，它们之间实际上是难以区分的。对葛兰西来说这意味着只要使自己的利益成为普遍利益，一个特定的阶级就能够说服学校、教会、出版界、参议会、协会甚至国家。在这种被称作所谓的社会霸权秩序中，公民社会不从属于国家，也不高于国家。相反，一种整合的治理体系正在运行之中，迫使自己置身于在多种制度和组织之间。国家和公民社会代表着社会秩序的两个方面。由于公民社会在统一和凝聚社会霸权秩序方面必不可少，公民社会的中介作用得到了认可。

该中介作用在国家和公民社会尚未整合的情况下更为明显。有时候，一个国家的统治阶级未把自己的利益说成整体利益，因而不能赢得公民社会中的组织和机构支持。在这种情况下，公民社会没有消失而是在治理社会，至少在政权交替的过程中发挥了

特别的作用。在它们的治理作用中，公民社会的规则、行为规范和普遍价值组织决定了那些不在国家统治范围内的公民日常事务。在它们的政权交替过程中，公民社会制度能够成功地支持反霸权的力量，动摇政权的社会基础并最终推翻国家的现政权。学校、参议会、出版界和其他社会团体有组织地抵制国家意识形态和文化指令，在此过程中产生出它们自己社会生活的观察力——葛兰西称之为“战争立场”。该观念的前提是公民社会中拥有一定形式的权力，而且它们的鼓动和动员就是治理的有效方式（Gramsci，1985，pp.210～278）。

尽管不太严密，葛兰西的深刻见解对全球层次上的应用也有许多启示。全球政体也具有与其秩序不仅仅由国家体系而且也由全球公民社会构建的相似特征。同国内公民社会总是在国家政体范围内和处于霸权和非霸权条件共同起作用下出现秩序一样，全球公民社会的影响也总波及到全球生活的制度。这种影响体现在两个方面。首先，全球公民社会影响世界秩序的方式大都是无意识的和分散的。即便不是绝大多数，大部分非政府组织在国际社会中的活动都回避政治，而且不了解它们的跨国联系所产生的政治效应。然而，由于它们广泛影响着人们对事务的理解和行为方式，这些活动的聚集将会产生公众效应。也就是说，纯粹由于非政府组织的多样性，规范集体生活的制度就可能因之而在无意中产生。用后现代的语言来表达，就是全球公民社会的多元张力造就的垄断性话语强化和提升了特定的理解力和实践性。全球公民社会因而仅仅由于它的存在而对世界政体施加了影响。

全球公民社会影响世界秩序的第二种方式——与本文标题关系更密切的方式——是通过具有政治动机的非政府组织的目的性努力。有不少非政府组织是为了纯粹政治目的而建立的；它们是为了推动特定规范性议程的跨国社会运动的组成部分。从事这类

运动的非政府组织最著名的包括大赦国际（Amnesty International）、绿色和平组织（Green Peace）、欧洲核裁军组织（European Nuclear Disarmament）和澳克法姆国际（Oxfam International），而雅利安民族、世界反共产主义联盟（World Anti－Communist League）和国家社会主义世界联盟（World Union of National Socialists）等组织也包括在内。所有这些组织都致力于针对公共事务而营建规范行为的制度，因而明显代表着全球公民社会中治理的社会功能。

具有政治动机的非政府组织参与治理的活动主要体现为它们向国家直接施压，促使国家承担某些特别行动。例如通过游说、抗议和其他方式，它们试图说服政府官员采纳政策建议。它们承认国家是处理世界事务的主要行为体，最容易进入和影响公民生活。换句话说，国家象征着建立有效制度的最直接方式。非政府组织为赢得国家的倾听付出了巨大努力，目的就是让国家建立或支持对实现它们的目标至关重要的有效制度。类似的例子不胜枚举。

例如，“大赦国际”和“人权观察”就一直在游说各国执行更加严格的人权保护标准。它们为人权设置的定义具有更广泛的专指性，通过公布侵犯人权的具体案例和掀起国际声讨运动，敦促各国鉴别和惩罚那些侵犯人权的国家。这些努力对于各国的行为以及进一步建立尊重人权的机制产生了重大影响（Forsythe，1989；Sikkink，1993；and Goldman，1993）。跨国环境保护团体以相似的努力方式产生了类似的影响。例如，“绿色和平组织”、“南极南海联盟”（Antarctic and Southern Oceans Coalition）致力于保护海洋和南极，共同向国际社会施加影响。在“伦敦废物处置会议”上，“绿色和平组织”还成功地说服各国停止向北海和大西洋东北水域倾倒工业废物，这是“绿色和平组织”单独提出

的政策建议（Stairs and Taylor，1992，p.128）。在南极问题上，“绿色和平组织”和“南极南海联盟”还使“管理南极矿物资源活动会议”（CRAMRA）最终失败，该会议试图对该大陆的矿物开采加以管理；它们还在1991年的“环境保护协议”（Environmental Protocol）中提出至少在50年之内禁止在该大陆进行矿物开采，并就保护该大陆成为世界公园制定了一个框架草案，这一提议赢得了普遍支持（Wapner，1996，pp.136～137；Deihl，1991）。在这两个案例中，“绿色和平组织”和“南极南海联盟”都就特定的政策向各国施加了压力，而且通过国际合作将之制度化。更重要的是，虽然是国家最终使这些政策得以制度化，但是这些政策的提出和阐述却都是来自国际体系之外，而在全球公民社会的范畴之内。

非政府组织还通过激发国家体系之外独立运作的治理方式来参与全球治理。通常说来，它们更喜欢通过国家体系，利用国家的能力来进行制度建设。然而该办法不总是可行的，大多数非政府组织很少能接近政府官员——这种情况无论在民主还是非民主的背景下都普遍存在。所以在此情况下，非政府组织决定在整个非政府领域确定和激发治理机制。全球公民社会不只简单地是大量非政府组织出现的领域，也是非政府组织从事政治活动的领域。通过不间断的跨国关系而形成的社会的、经济的和文化的机制广泛地规范着人们的行为。知道这一点，非政府组织确定和操纵这些机制服务于自我利益。换言之，它们把全球公民社会中的机制政治化，并使它们成为服从于自身目的的治理机制。诚然，这种做法十分困难，往往成效甚微甚至很难评价其效果。尽管如此，考虑到非政府组织所成功地转变的良好行为的标准、特定行动的经济激励或使广泛行动富于活力的根本理解，建设治理广泛行为的机制的确是一个十分重要的战略选择。

"欧洲核裁军"（END）多年来所追求的目标不仅是影响欧洲政府部署核武器的态度，而且还要营建END成员所构想的和平社会。后一目标涉及阐明人们对所谓敌人的传统理解，宣传非暴力思想，并且抗争社会中绝对主义的普遍信仰（Thompson，1990；Joseph，1993；Galtung，1989）。在该事例中，END试图通过扭转社会和文化中对和平和战争的观念来实现目标；它试图通过重新设定现存的观念制度来追求其减少核战争威胁的目标。"地球之友"（Friends of the Earth）和大批其他国家的和国际的环境团体也以类似的方式常年活跃在政府之外的领域，为重新设定商业公司的行为制度而不懈努力。这其中的一个著名事例就是CERES（指的是环境经济责任联盟和正式的瓦尔迪兹原则（Valdes Principles））原则的确立，该原则详细列举了商业公司减少损害环境行为规范的一系列指导方针。迄今，已有一批全球500强企业，其中包括通用汽车、太阳公司（Sun Company）以及其他不太著名的多国公司成为该原则的签约者。CERES原则代表一种新型的对公司行为的制度化制约方式，因而是国家体系之外广泛影响跨国行为的指导方针制度化的又一例证（Ann－Zondorak，1991；Wapner，1996，pp.129～130）。在END和CERES这两个案例中，为了实现目标，非政府组织把寻求支持的对象从国家体系转向了全球公民社会中的其他实体。这两个案例也说明了非政府组织在现有语境和全球公民社会中正常活动之外进行制度建设的努力。

结　论

全球治理是世界历史上最为久远和令人望而却步的挑战之一。自从斯多葛学派哲学家设想出一个由一套共同原则支配的统

一世界以来，思想家和实践者们已经构思并把机制引入现实来协调复杂、多样世界中的不同活动。对有些人来说，全球治理意味着建立一个世界政府来制定法律和政策。对另一些人来说，它意味着简单地建立一些得到主权国家支持的促进共同理解和行动的制度。今天，虽然仍有一些思想家支持一个世界政府，更多的人则关注从其他实体产生和支持下的制度化权威。后者近来为国际关系领域的学者论证和设想为“没有政府的治理” （Young，1994a；Rosenau and Czempiel，1992；Murphy，1994；Commission on Global Governance，1995）。

在本文中，我试图解释为什么全球公民社会作为一个集体生活领域，必须被纳入到理解和思考全球治理的视野之内。我通过引证环境问题以及其他相关领域各种类型的问题和公共产品问题进行了讨论。总体而言，我认为全球公民社会为各种行为体利用物质的和思想的资源来促使制度转型提供了一个公共空间。正如奥兰·扬所述，制度是“一系列定义社会实践和指导这些行为角色之间关系的游戏规则和行为规范”（Young，1994a，p.3）。因此，它们的产生不必仅来自各国的努力，它们也可由非国家行为体建立。不错，这些非国家行为体的制度建设可能不太有效，但它们能够而且的确参与了这些活动。

不少学者已经通过案例证明了非政府组织在制度建设方面的绩效（Sikkink，1993；Princen and Finger，1994；Stairs and Taylor，1992；and Wapner，1996）。他们集中讨论了非政府组织说服国家政府采纳某些特别政策的努力，以及在国家体系外为影响世界上的个人和集体的思想和行动，即创立规则、原则和价值的行动。本文从理论上解释了为什么这些非政府组织的努力十分重要，或者说为什么这些努力实际上创建了特别的制度。通过解释全球公民社会的性质以及说明它在全球治理中的角色，本文

有针对性地将非政府组织置于一个独特的集体生活领域，并且清晰解释了为什么它们的行动具有政治效应。

本文的根本意义在于提醒学者们在试图理解制度的出现及其政治特质时，或者当他们试图为各种各样的目的建立国际制度时，他们必须记住全球公民社会所起的作用几乎与国家体系的作用相当。学者和实践者们在理解或探讨世界秩序的制度特征时都太注重对国家体系的分析。本文的潜在意义就在于敦促他们拓宽他们的视点，而把其他有影响的力量因而也包括全球公民社会列入考察范围。

在理论层次上，本文通过强调全球公民社会中行为体对世界政体的影响，扩大了国际关系中所谓“政治的”界限。学者们经常把跨国行为的前提设为追求社会或文化利益。通过解释全球公民社会中的中介度，本文强调了政治向度，换言之，它详细说明了全球公民社会中的治理向度。

（本文摘自：Oran R. Young ed., *Global governance: drawing insights from the environmental experience*, © 1997MIT. (pp.65～84)，张胜军编译）

参考文献

1. See, for example, a new journal, *Global Governance*, *published by* Lynne Rienner Publishers in cooperation with the Academic Council on the United Nations [ACUNS] and the United Nations University. The books and study commission reports on the subject include The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (New York: Oxford University Press, 1995); The Commission on Global Governance, Issues in Global Governance: *Paper*

Written for The Commission on Global Governance (London: Kluwer Law International, 1995); Meghnad Desai and Paul Redfern, eds., *Global Governance: Ethics and Economics of the World Order* (London: Pinter, 1995); Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government - Society Interactions* (London: Sage Publications, 1993); Mihaly Simai, *The Future of Global Governance: Managing Risk and Change in the International System* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1994); and Yoshikazu Sakamoto, ed., *Global Transformation: Challenges to the State System* (Tokyo: United Nations Press, 1994)

2. Lawrence S. Finkelstein, "What Is Global Governance?" *Global Governance, vol. 1* (Sept. - Dec. *1995*), pp. 367 ~ 372 (the quote is from p.369).

3. This notion of paradigm extends, but does not contradict, the early specification of the concept set forth in Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1970, 2nd edition). For a discussion of twenty - one different ways in which the paradigm concept is employed, see Margaret Masterman, "The Nature of a Paradigm," in Imre Lakatos and Alan Musgrave, eds., *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), pp. 61 ~ 65).

4. Robert W. Cox, "Critical Political Economy." in Bjorn Hettne, ed., *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (London: Zed Books, 1995), p. 35.

5. Cox, "Critical Political Economy," p. 34.

6. For examples of how regimes are conceived to consist primarily of national governments, see most of the essays in Stephen D. Krasner, ed., International Regimes (Ithaca: Cornell University Press, 1983), and Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), as well as Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 98 — 106.

7. For an exception in this regard, see Virginia Haufler, "Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non－State Actors," in Rittberger, ed., Regime Theory and International Relations, pp. 94～111.

8. For written expressions of this ambivalent perspective, see Robert Gilpin, War and Change in World Politics (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 7; Alan James and Robert H. Jackson, "The Character of Independent Statehood," in A. James and R. H. Jackson, eds., *States in a Changing World: A Contemporary Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 5～8; Stephen D. Krasner, "Sovereignty: An Institutional Perspective," in James A. Caporaso, ed., *The Elusive State: International and Comparative Perspectives* (Newbury Park: Sage Publications, 1989), chap. 4; Eugene B Skolnikoff, *The Elusive Transformation: Science, Technology, and the Evolution of International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 7; and Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison－Wesley, 1979), p. 94.

9. Seyom Brown, *New Forces, Old Forces. and the Future of World Politics* (New York: HarperCollins, Post－Cold War Edition, 1995), *chap*. 8.

10. James P. Sewell and Mark B. Salter, "Panarchy and Other Norms for Global Governance," *Global Governance*, *vol*. 1 (*Sept*. －*Dec*. 1995), pp. 373～382.

11. Andrew Dunsire, "Modes of Governance," *in J. Kooiman*, *Modern Governance*, p. 31.

12. This concept was first developed in James N. Rosenau, " 'Fragmegrative' Challenges to National Security," in Terry Heyns, ed., *Understanding US Strategy: A reader* (Washington, DC: National Defense University, 1983), pp. 65～82, and has since been considerably elaborated in James N. Rosenau, *Along the Domestic－Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Combridge University Press, 1997), chap. 7.

13. For a cogent discussion of the dynamics driving change in globalizing directions, see Philip G. Cerny, "Globalization and the Changing Logic of Collective Ac-

tion," *International Organization*, *vol*. 49 (*Autumn* 1995), pp. 595~625.

14. For a useful discussion of the nature of authority and the forms it can take, see Bruce Lincoln, *Authority: Construction and Corrosion* (Chicago: University of Chicago Press, 1994).

15. Timothy J. Sinclair, *Guarding the Gates of Capital: Credit Rating Processes and the Global Political Economy* (Toronto: Ph. D. Dissertation, York University, 1995).

16. James N. Rosenau, "Governance in the 21st Century," *Global Governance*, *vol*. 1 (Winter 1995), p. 14.

17. I am indebted to Ken Conca for this listing.

18. Jan Kooiman, "Social – Political Governance: Introduction," in J. Kooiman, ed., *Modern Governance*, p. 1.

19. Quoted from the back flap of B. Marin and R. Mayntz, *Policy Networks*, in Jan Jooiman, "Findings, Speculations, and Recommendations," in J. Kooiman, ed., *Modern Governance*, p. 258 (italics in the original).

20. J. Kooiman, "Social – Political Governance: Introduction," p. 1.

飘移世界中的政治

——对全球治理的一种批评

罗伯特·莱瑟姆

弗洛伊德在 1930 年描述了"海洋情结"这一术语——"某种数不胜数、漫无边际"的感受。这种感受据说是所有宗教情结的源泉，不过弗洛伊德对此表示怀疑。他认为"婴儿时期的无助情结"更适合成为"宗教态度的根源"。出于某些方面的原因，他没有把这两种感受联系起来。一个人被大海完全淹没的感受可能来源于无助的感受，反之亦然，但这两种感受都强化了人们对那种不可抗拒的逻辑的认识。

我不禁怀疑国际关系学者于 20 世纪末试图描述、分析全球秩序和生活时，是否也同样陷进了不可抗拒的逻辑。一方面，海洋情结体现为注视一个全球性的社会和政治架构——或人类共同体。另一方面，面对标志着全球性的绝对空间（sheer scope）、多样性和碎片化，一种无助的感受油然而生，更不用说接踵而至的一体化和全球化于中潮起潮落。国家无法制定连贯的外交政策，国际组织蹒跚而行，许多学者通过追述葛兰西的著述来获得旧秩序如何消亡但新秩序只是缓慢出现的启示。

正在崛起的全球治理概念是否与这种不可抗拒的逻辑有关？看来詹姆斯·罗西瑙十分清楚该逻辑的威力，但又拒绝向它屈服，

他在关于全球治理的一篇文章中开宗明义：

> 展望未来数十年中全球治理的前景，就是洞察那些激烈紧张的关系、深刻的矛盾和使人困惑的怪现状；就是在无序中探求秩序、在对立中寻找统一、在变化中发现连续；就是面对难以区分增长与衰退的进程；就是发现权威模糊不清、边界变幻不定、规则体系层出不穷，并从绝望中发掘希望的过程。

治理也许是一种保持海洋意识又克服那种无助感受的方法。面对新秩序的轮廓和结构尚未呈现而又极度复杂和多样化的全球生活，人们仍然可以觉察那种试图在全球基础上管理各种关系、过程和实践的努力。我们生活其中的世界也许并不拥有把我们连接在一起的某一特定秩序，但是我们仍然能够通过治理塑造全球生活的各种向度。不仅如此，治理还可以让我们轻易地避开对单一秩序图景的明确阐述，以免担心成为天真的唯理主义者，或更糟糕的是成为那种具有民族优越感的技术统治主义者（ethnocentric techno－imperialist）。它赋予国际政策制定者、官僚和其他社团的管理者们一种循规蹈矩的多边主义手段，而不必提供建构宏大秩序的全球规划。除了有点不太明朗之外，全球治理的好处是开放和分散。这些优点在模棱两可、不确定和变化不定的时代确实极具吸引力。

但是，我仍然想搞清楚那里是否存在着某种诱惑。全球治理的诱惑似乎体现在两个方面：第一，作为分析世界上发生的事件的范畴；第二，作为一个呼吁构想新型代理机构的倡议，挑战迄今为止关于全球政治并不适当的定义所带来的局限。我在本文中所讨论的问题为：是否全球治理对于分析和倡议都是一种过于惬

意的箩筐。全球治理也许过分迎合全球舆论或时代口味，同当政者和官僚们的花言巧语如出一辙，并使我们对当前往往带有压制性的结构和实践无动于衷。这些结构和实践包括那些掠夺性国家、跨国公司（TNCs），压制性社会关系和地方当权者，或者国际经济管理机构如 IMF（国际货币基金组织）执行的结构调整计划。

本文第一部分考察全球化的治理这一术语的含义；第二部分探讨全球治理话语如何同中世纪的结构功能主义社会学相似；第三部分探查为何迄今的文献对治理的负面影响相对保持沉默，主要讨论什么与治理背道而驰以及什么不是治理的主体这两个问题；全球治理与政治的关系将在第四部分考察，认为治理不同于中世纪所设计的方式，是一种后政治现象（postpolitical phenomenon）；第五部分试图从文献中对待国家和社会那种有疑问的方式出发，阐明治理和政治的特殊关系。

治理的全球化

不同于权力，治理是政治科学或社会科学中更易引起争议的术语。权力的含义基本上被认为是理所当然的。它产生在政策制定者、行政官员或指导委员会管理和执行组织活动或管理它们负责的人和物的过程之中。关于治理，米歇尔·福柯（Michel Foucault）曾通过讨论他所指称的“治理术”（governmentality）令人如梦方醒。其中，他将统治社会的权力（抽取资源、人和物并解决争议）与整个国家机构（以及市民社会中的联合主体）指导、限制和管理社会关系（例如管理甚至建立市场、社团和家庭）区分开来。对后面的行为和实践的吸收及合法化就是福柯所说的治理术。福柯使我们了解了历史的真实性，对人和物的管理并非总

是国家的特权。

但是福柯从来没有真正从西方现代性历史的形成的单一国家和社会之外的角度思考过治理术。自从福柯于1984年去世之后，关注全球化的一种或另一种社会形态成为适合当代的学术研究领域。在20世纪的最后十年中，身份、文化、经济、安全、社会和文学等都或被看做是全球向度之一，或被纳入一种更为普遍的全球化进程之中，而这还只是其中一小部分。那么，历史上为政治和社会科学家如此巧妙地与不连续的制度、组织、国家或社会联系起来的治理，为什么没有被全球化呢？

当我们说全球治理的时候，我们指的是全球文化、全球经济或全球安全，但全球化治理指的是什么？福柯派学者也许认为人口、生产和消费结构、政治关系等正日益处在全球范围的管辖之下。正如克雷格·墨菲（Craig Murphy）所巧妙证明的那样，国际或全球范围的管理和“监管”（surveillatory）组织和规制的大量出现可以追溯到两个世纪之前，显然增加了此观点的可信性。

我们在开始思考全球治理时，也许可以集中在那些具有全球范围影响的现象或问题上。这些现象或问题中有的只是在许多而不是全部国家和社会中重复出现（例如财政危机），另一些可辨的问题或现象则只发生在全球范围（例如全球变暖）。对有些分析家来说，例如米哈利·西曼（Mihaly Simai），在考察有效处理这些问题及其危险迹象的方式，即管理“不稳定、危险因素”时，就不可避免地接受了那种“集体多边治理”。人们的确能够为这些因素、问题以及相应的全球回应、管理或解决问题的模式设想一种整体分类方法。墨菲所从事的大规模研究和分析就不仅使我们得以对此分类方法窥见一斑，而且提供了这些无穷因素之上的一种强烈的历史和观念意识。

该分类法将大都限于管理那些来自于在国际基础上管理或监

管制度中的关系和行为，亦即横跨了许多国家和社会。罗西瑙富于创新性地挑战这种严格限制意义上的全球治理，提出了一种更为开放、多变和综合性的见解。他提出一种连续统一体。其中的一端是如同刚才所描述的那种为了使全球生活更加有序而正式和有意识地建立规则和制度的努力，另一端则是通过主观上的领会或行为方式的相似而在地方、地区或国家产生的不太正式和缺乏宏观意识的治理形式。该连续统一体形成了全球秩序中极为活跃的制度安排和行为模式。它意味着在不同的程度上，汇合成全球生活的不可胜数的主体来自地方、国家、地区和全球等不同层次的区域。无论是通过规制、广泛的政治融合，还是横贯全球的不连续的管理行动，治理都是对关系和行为的一种统治、指导，或委婉的提法如疏导或塑造。

然而，治理究竟在多大程度上介入人类生存的总和？在全球治理的栅格间又有多少人性的存在？我发现罗西瑙在这一问题上的态度并不明确。关于以治理为依据的全球秩序的构成，他最有包容性的陈述是将之等同于“世界政治……由包罗万象的、从事跨国活动的地区、国家、国际关系、社会运动和私人性组织共同构成”。这就是说以治理为依据的都是跨国和国际性的现代社会存在。这和英国学派的划分方法相同。赫德利·布尔（Hedley Bull）就把国际秩序从世界秩序中区分出来，并把后者表述为“整体上支持人类社会生活的那些人类活动的模式和部署”。而且巴里·布赞（Barry Buzan）对比了国家间体系和人群间体系，也就是“地球上人类关系的总和”。关于最终形成全球秩序的不可胜数的国内领域，无论是罗西瑙还是英国学派的见解，都未清晰说明它们的地位。我们是否只对它们之间如何互动感兴趣？或者，考虑如何把它们纳入一个体系（例如我们观察国内的个体经济通过规则和交易进而形成国际经济体系和全球市场）？我看不

出如何才能有意义地划分出这一界线，因为任何国内交易都有全球影响，每一跨国交易也影响国内经济。难道我们只是在该问题上清理一番，就把人类生存的总和视为全球治理的依据？

弄清我们的介入程度十分重要，因为在罗西瑙的笔下，全球治理词语中的“global”（全球）具有经历重大变迁的含义。我们正在从全球性治理走向全球中治理，后者在内涵上包含前者。全球性治理指在全球层次上的导向活动，全球中治理则是遍及全球秩序的所有治理。那么，什么是“global”（全球）？它是全球总和的跨国面目，还是总和本身？对一方的强调超过另一方的根据何在？全球治理有没有分界线？国家（经济）是全球治理的组成部分，家庭（经济）是不是？这不是只有罗西瑙面对理论选择而那些持有“全球性治理”观点的人不面对理论选择的问题。对后者来说，问题只是简单化地推后了一步。没有深究或默认了治理运作的整体背景以及人类生存总和中有多少是以全球治理为依据的。当然，“治理是全球性的”研究方法一般把国际体系或由国家、公民构成的全球体系以及其他生活领域（如全球经济或环境）设为理所当然的背景。

目前尚且不能断定缺乏弄清“全球”到底是什么的意识是否为一个严重的问题。毕竟，正是这种没有确定形态和难以捉摸的开放性才产生出那种在全球总和之上重建生活形式的意识。从全球视角出发，发现如此之多跨越国界的争议和运动的新形式，并且宣布它们不再局限在国家间体系之内，这么做的确引人入胜。那些有批判眼光的学者如罗西瑙、理查德·曼斯贝奇（Richard Masbach）、耶尔·弗格森（Yale Ferguson）和理查德·福尔克（Richard Falk），希望突破国家间体系的局限，认为这种建立在国家主义前提上的体系不再能够满足解决人类问题的需要。

然而，当我们说到全球之内的治理时，恰是“全球”的开放

具有重要意义。但治理的运作是朝向封闭的，是以某种形式而不是另一种形式控制或驾驭事物。它是对地点、价值和选择的一种分配。如果按照罗西瑙所述，全球中充满了各种各样的治理，那么它终归不会是真正的开放。事实上，所有治理共同运作的结果必然导致封闭。这种来自封闭的开放外观实在有些虚无缥缈。就全球而言没有紧要的政治性，也就是说，没有什么治理为其利益运作的政治共同体或政治社会得到认可。学者们固然可以在理论上论述它们的形成和变化如公民社会，或者扩展到人类道德社会中的义务进行争辩。但是除非这样的共同体自身被接受为一个共同体，而且围绕身份形成政治和社会的界限，否则在共同体本身尚不知情的情况下（除了那些学者、非政府组织活动家和社会运动的领导者），学者们论证的“可知共同体”就很难让人信服。因此，对该共同体及其福利、责任原动力和评价及塑造治理的生活形式的呼吁，对数十亿地球人口来说并不现实。当然，许多呼吁来自国际社会针对非正义的行动主义分子；经由跨国界的联合社会运动建立起许多重要联系；而且还有许多学者意味深长地促使规范性基础适应跨越国界和全球的各种需求。但是，在规模巨大的日常治理（全球中治理）中，这些努力只是其中的特例或仅仅建立在与国家密切相关的国家共同体生活的基础上。人权以及它们在国家的法律社会中被强制执行也许就是其中最突出的例证。

我并非因为名义而争辩“全球”和“国际”。实际上，我承认一些领域如人权和环境保护非常重要，同时我也不否认形成全球公民社会的可能性。我只是想指出围绕“全球治理”概念甚至人们视为当然的新社会形式——全球公民社会而大做文章的风险。我相信我们需更加谨慎地利用我们的智力资源，因为我们尚未对以下许多政治问题进行深入思考：集团、集体和个人如何就

一种结构或治理相对于另一种结构或治理进行争论；他们将如何利用可行的计划来获取和使用权力，或者阻止其他人对他们这么做，以及他们将如何开始知道这些计划所带来的实质和潜在意义？在国家共同体的背景下，所提倡的生活和论争的议题都有来历，而且从政者至少原则上受某些规范甚至法律规定的约束。那么，全球治理是否冒着仅仅因为一些国际机构目前占据要津和最有能力就赋予其权力和合法地位的风险？换句话说，我们追求有效的全球治理，而且我们希望它是公正的，能够带来公正的世界秩序和善治。然而，我们仍然只有依靠一个开放、尚未成型的（即使不是新生的）社会背景（全球共同体）来推举管理者。这不只是一个民主赤字问题，这里的问题要深刻得多。在一个共同体知道自身就是一个可以独立采取政治行动空间的情况下，也就是在能够统治治理的意义上，这是一个政治社会以何种方式出现的问题。尽管有些学者如戴维·赫尔德（David Held）已经开始为此提出理论依据，但是，民主也许是答案的一部分，也许不是。

当然，在罗西瑙提出的广泛性治理意义上，全球生活的各个领域如农场、工厂、家庭和市政府，拥有许多管理者。但是宏观治理——葛兰西学派学者的目标如罗伯特·考克斯（Robert Cox）、斯蒂芬·吉尔（Stephen Gill）和墨菲——是指塑造全球秩序中大的金融和政治关系，而微观治理则是指塑造地方或国家背景下的生活，而且经常作为大治理调节的补充。管理者和机制的增加包括非政府组织并不必然消除不平等。许多调节加起来并不等于大治理。小的不总是最好和最有力的。

尽管如此，全球治理的概念仍然很有价值，并不是专指全球调控者和来自西方的大国对脆弱的发展中国家和社会强加不平等的贸易条件和结构调整计划。为了更好地认识其价值，就有必要探讨其概念基础并进一步充实其如上所说的不太完善的方面。

飘移世界中的治理

> 全球治理的发展是人类在地球上努力安排自己生活的逐步演进……50 年前建立联合国之际，我们确信那时是世界摆脱数个世纪的发展模式而赋予世界一种新模式的时机。我们现在也正处于需要在全球治理中进行创新和改革的时期。

全球治理话语暗示我们正生活在一个更为广泛的国际关系和全球生活现代化的时代。该文本突出的中心是国家和社会国际关系“现代化”的冲击，这是爱德华·莫尔斯（Edward Morse）于 20 年前所强调的主题。但新文本独特之处在于更加强调全球现代化的实质。我们不仅在组织和管理全球上变得更加成熟，而且从 19 世纪开始，社会学家们就不断提醒我们现代社会中的要素也是全球（或者我称之为全球社会）的要素。任务、制度和社会空间变得更加分化，人口密度更高、组织（尤其非政府组织）更多，总之“比历史上任何时期都更为复杂”。

我丝毫不怀疑该全球现代化文本的正确性，相反，通过该文本，我们或许可以重新解读 20 世纪中期结构功能主义的社会学家，尤其塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons）所关注同样问题的根据，从那时起关注的对象才是全球而不是国家社会。帕森斯和结构功能主义强调一体化，以及在冲突、矛盾的条件和基础上对特定社会的维持。帕森斯理论的要旨是“社会秩序要求清晰、确定的一体化意识，一方面是规范的凝聚力，另一方面是社会的‘和谐’和‘协作’”。帕森斯回应他所认为的社会学理论面对的主要挑战：为什么会有社会秩序而不是霍布斯式的一切人反对一

切入战争的无序状态？高度复杂和分化的社会在面对变化和转型的同时如何进行自身的保持、维护和再生？假如用治理和全球秩序替代社会秩序，可以发现在罗西瑙的思路中有相似的逻辑。罗西瑙声称“治理总是行使那些有助于体系持续的功能，否则它就不必存在（因为如果没有有效的治理，就会出现无政府状态和混乱）”。此外，他还强调了“主观间一致”（intersubjective consensuses）、完全赞同和具有广泛基础的合法性对治理机制的重要性。全球治理委员会也相信“管理世界事务的制度安排必须要有一定的共同价值为基础”，组织和法律必须“建立在共同分享的价值观之上”。

我之所以认为帕森斯的理论和全球治理理论十分相似，是因为后者在没有正式的、有权威的政府体系的情况下，仍然努力发现权威和治理的模式。帕森斯认为，从根本上来说，政府只是广泛政治体系的一部分。该政治体系“可以看做在不考虑所指集体的地位的情况下，对于寻求集体目标的各种政治因素的宽泛分析框架”。换言之，正如戴维·伊斯顿（David Easton）所强调的那样，为了实现社会目标，最重要的是一个政治体系的功能，而非一个国家。同样，为了在全球中或于全球层次达到某种目的，最重要的也是治理体系的运作而不是拥有一个政府。强调运作意味着即便没有相同的实际目标，关于治理体系的运作和存在也要达成共识。因此，秩序出现于对具体治理而非绝对权威政府的合法性所达成的共识之中。该秩序也不必是“宏大的”或全球性的，只要不是混乱就算数。

治理和结构功能主义之间的相似之处不止这些。通过不只指向政治的体系，同时也指向经济和社会体系，帕森斯从社会中概括出各种各样的功能结构和机制，并阐明它们如何影响了一体化、可持续模式、追求目标和适应性。同样，通过指向治理的各种机制和制度，赞同全球治理分析的学者（或全球治理主义者）

得出相似的结论。为了实现治理的运行，“规则体系和控制机制”必须运转起来。然而，这种概括存在不少问题，全球治理主义者无法像帕森斯那样走的那么远。因为帕森斯毋庸讳言他所概括的社会就是美国社会。对他而言，建立在共识之上的规范都有一个相对真实和确定的对象。然而，全球治理主义者缺少相对统一的社会文化背景充当分析的对象。全球治理委员会关于全球治理所阐述的、根据新全球公民价值达成的共识却必须围绕一个全球领域，即便全球主义者也承认，该领域的多样性远远超过帕森斯研究的范围即有限的单一社会。因此达成这种共识必然有不少问题。再者，关键的问题不是名义上如同围绕民主化或人权诸如此类现象的国际规范，而是我们是否假设这些规范的通行巩固了“统治体系和控制机制”，换言之，是否这些具体和分开的方式例如规范即便在与治理基础中的无数社会形态和规范背景相抵触的情况下，仍然能够成功地得到说明并付诸实践。思考该问题的确可以使我们更好地理解：治理是一种刨根问底的现象，但这么一种感觉也许是某种自我欺骗。

有些人也许只是简单地将之视为经验性问题，或许情况正是如此。但是，全球治理主义者像结构功能主义者那样概括机制，就会产生一个更为基本的问题。虽然全球之中的问题和多样化生活形式能够部分地通过治理措施而被感知、度量和反映，但作为一个整体的全球则被视为拥有多种社会身份（如邻里关系）、发展困境和剧烈变革模式的巨大仓库。治理运作的全球社会背景广泛、复杂而且分化，的确难以对它进行准确测算和衡量，不过它仍被视为可被管理的和可持续的。我曾经提到，在全球政治标志空缺（以及开放）和充满封闭性治理的视角下，开放和封闭同时发挥作用。为了查明究竟是什么造成该视角有问题，我们的思考需要回到“海洋情结”这一隐喻。全球与大海相似——漆黑一

团，深不可测，它浩瀚无垠，任何单个的治理者或治理集团都不能真正找到它的边际，更不用说控制它。所以，罗西瑙唤起人们把治理想像成为一艘船只掌舵，一种“水手或舵手”的任务。福柯在描述治理术的时候也运用了类似的比喻：

> 如何才能管理好一艘船只？显然不但要对海员负责，也要对船和货物负责；管理好一艘船只还要密切关注风向、暗礁和风暴；在需要管理的海员、船只，以及需要安全运送的货物和所有可能的突发因素包括风向、暗礁和风暴等等之间，建立各种关系的活动就是对一艘船只的管理。

但是，船只驶向何方？船长又是谁任命的？他或她的使命是什么？谁制定航线？经过哪些水域？从这一比喻引出的这些重要问题往往是任何政治团体都会提出的。福柯因为没有提出这些问题，而且建立的分析方法又不允许真正提出这些问题而受到批评。这些批评同样可以针对全球治理主义者。因此，保守且更为悲观的哲学家迈克尔·奥克肖特（Michael Oakeshott）在他对理性主义努力建构某种理想生活模式的批判中同样使用船只和大海的比喻并非巧合：

> 从事政治活动如同在无边无际和深不可测的海洋上航行；那里没有避风的港口，没有可以抛锚的海滩，也没有起点和终点。一切都是为了平稳漂行；大海既是他们的朋友也是他们的敌人；船舶驾驶的艺术在于以传统的行为方式利用资源，以便在恶劣条件下赢得真诚的朋友。

对奥克肖特来说，政治是在传统基础上“专注于一般事物的

安排”。福柯和治理主义者则强调治理形式的创造和缺陷，有趣的是这三种方法都以无边无际和变幻莫测的海洋为背景喻示驶过有限航线的驾驭技巧。当然，就释放更多的治理向度而言，治理主义者不像福柯（或奥克肖特）那样悲观。尤其是，关于在全球范围内如何阐述这一或那一重要问题，全球治理委员会提出了很多建议。但重点在于这些驾驭活动以及如何才能使之更好地运转。他们的建议“包括改革和加强现存的政府间制度体系，并且增强与私有独立团体合作的能力”。我们不拥有鉴别支配性结构（很有可能隐含在大治理之中）的根据，也不拥有指出（如果不是提供信息）抵制它们的战略或规范性基础。在治理委员会也许倡议另外的论坛和国际性集会的情况下，这些论坛和集会可能成为国际上倡议自由贸易、新自由主义的结构调整规制的调节空间。治理在何种条件下才能引起争论，为什么？在深不可测的大海上，与这些问题相关涌流迅即从人们的视野中消失，取而代之的是由这一或那一问题或糟糕的全球公民的身份形式引起的波纹（例如污染环境的贸易谈判委员会、具有暴力倾向的种族派系或腐败的执政党）。

当然，人们指责帕森斯不允许支配性分析并不偶然。归根结底，治理主义和结构功能主义的通病在于二者都过于关心复制现存的社会秩序以及什么才能使之更好地运行，而不是什么以及为什么才能对该秩序产生争议。更好的出发点至少应当能够同时引发对这两方面问题的重视。

治理的负面影响

治理理论也许不只是缺乏关于提出全球视角中支配性和抵制性的重要问题的出发点，实际上，从某些方面来看，它甚至阻塞

出现类似出发点的机会（除非一般性地作为对理论自身的抵制）。全球治理主义者大都过于关注展示何种治理力量能够产生秩序，以至于那些可能挑战治理或破坏秩序的力量只是被当做不合需要的偶然中断来处理。例如，在为数不多的几个例子中，全球治理委员会从所有重要的经济领域出发处置这些力量，认为“如若没有一个有代表性的高级别机构促成对重要的经济问题达成一致，全球睦邻关系就会转变为相互对立的经济力量之间的战场，人类探求共同道路的能力也会因而受到威胁”。但是，这一战场或许正是政治上挑战、抗议以及改变不公平的政策和政治经济结构所必需的。

这种力量中断的处理方式也体现在罗西瑙提出所谓产生治理的核心术语“控制机制”中。该机制的运作以控制者的利益为归属，“修正其他行为者的行为或导向”。这些努力是受到抵制还是服从并不重要，因为通过“规律性”、“时效性”、“一致”、“操作性”和“精心设计”，机制可能实现制度化，从而“支撑没有政府的治理”。这就是说，抵制行动不仅不是治理的组成部分，而且可以通过有效的治理加以克服。人们或会想起帕森斯在异常和“社会控制机制”之间建立的二元论，他对后者的界定是“社会体系中倾向于抵消异常趋势的过程”。一旦如同帕森斯和治理主义者那样从某个出发点提出问题，“秩序（或治理）如何才能实现？”那些破坏或损害秩序/治理的事物往往就易被人们视为即便不是异常现象，也是某种中断。虽然罗西瑙和其他治理主义者没有理由如同帕森斯那样着眼于治理体系的某种运作平衡，但如上所述，我们可以看到在治理话语中仍有关于治理可以某种方式更好运作的明确承诺；而损害它们者则是有疑问的。

哈贝马斯认为，帕森斯范式的缺陷之一是不能“解释反映在马克思、涂尔干和韦伯的病理学视野中的系统倾向”。哈贝马斯

所说的病理学方法是指现代理性主义者能够创造出隔离人群的"铁笼"，或者按他的说法是对生活世界的奴役。治理话语不仅要承受这种无能为力之感（不好的治理将是何种情形?）的折磨，而且无法为区分治理功能之外的（挑战或抵制治理的）全球生活形式提供任何根据。为了区分二者首先要提出两个问题：什么与治理截然对立？什么与治理无关?

第一个问题的提出是基于治理话语中的结构功能主义逻辑。结构功能主义曾强调"功能障碍"概念，该概念系指那些导致"张力、压力和紧张"的力量威胁给定体系或秩序"出现不稳定"。显然，变革的希望在于体系和秩序能够对这些力量做出反应，从而减轻压力。在相似的情形下，全球治理主义者似乎也应当问一下那里是否存在导致"治理障碍"的力量。如果具有这些力量，他们是否也应当假设这种情形能够通过治理机制的变化而得到缓解？对罗西瑙这位迄今理论上得到最多响应的治理主义者而言，尽管从未清晰地阐述过该问题，但答案似乎是肯定的。跨国的和次国家的机制直接面对着"挑战"、"不稳定"和"无序"，它们来自包括物质资源压力（如短缺）、暴力冲突、犯罪、腐败和外来人口等一系列力量。由于世界正从"相当程度的混乱"朝向"有序程度的不断扩展"而变化，机制可能因"严重的适应问题"而濒于失败的边缘。但是，未来治理的希望在于治理体系为适应这些挑战而进行的创新和调整。罗西瑙指出"跨国治理体系处于希望和进步之下演进的平衡"。如果出现任何抵制行为，那么它很可能来自"维持现状的利害关系"。

注意到世界变化的该种图景，反对治理的力量很可能反过来成为治理演进的动力。结果造成反对治理的力量最终为它服务。没有什么东西置身于治理框架之外，没有什么治理之外的政治空间允许政治团体说不。这是一种单一的全逻辑。尽管罗西瑙声称

"世界由于大逻辑而过于分裂"（他意指国际秩序如与自由世界对抗共产主义世界相联系的单一实质观），嗡嗡作响的大机器看来似乎仍然易受治理体系的影响。该体系甚至把变革所损害的既定利益者容纳其中。然而可惜的是，不能区分何物置身其外，使得分析者们无法辨别，这些既定利益者实际上是否被迫获得而不是避免保持它们在治理机制中的主导地位。

但是，假如无法知道什么反对治理，那么至少我们能获悉什么不受治理支配吗？这是与什么反对治理不同而又相关的问题。问题不是寻找导致治理障碍的力量，而是是否有不能被治理的力量。崩溃的国家是这样的力量吗？我们是否需要设定深度失序的条件，相互之间的关系如同霍布斯式的一切人反对一切人战争，也许在多边战争状态下敌对各方之间任意纵横捭阖？或者在经济危机的情况下各种指导措施失效，期待的结果带来意想不到的后果？在全球治理的话语中的确没有为无法治理（ungovernability）留有任何余地。或许这就是我们何以理解罗西瑙断言预期未来的治理意味着"在无序中搜寻秩序，在矛盾中寻求一致，而且在变化中发现连续性"。那些被当做无法治理的东西到一定时候会自然而然地转变为功能障碍，也就是挑战现有的治理形式。治理施与者将需要涉及新的或更好的善治形式，或者治理施与者让位给能够提供这些改革或创新的新治理施与者。

该逻辑的问题不仅因为任何东西都可能成为治理障碍而体现为它不允许任何东西游离在治理网络之外，而且在于治理一旦实现它就是有效的，并且最后都是善治。这当然促使分析家或政策制定者把她或他所喜欢的价值加塞到治理网络中，以期得到某种善治的感觉。在 20 世纪 70 年代，三边委员会曾资助过一份关于民主治理能力的报告，名为"民主的危机"（The Crisis of Democracy）。报告认为西式民主正在丧失治理能力，因为对民主

的要求越来越多而能力则在日益下降。解决的方案不是放弃治理，而是试图限制对民主提出要求，其中包括影响深远的民主要素。治理能力丧失成为治理障碍的条件，反过来它又成为朝“更好”方向重构治理机制的一次机会。的确，三边委员会从未真正对丧失治理能力感兴趣。更普遍地说，在治理范式中——三边或全球——我们无法从治理能力的丧失向治理障碍的转变中得到任何理论上的收获，也无法提出政治问题，尤其是涉及我们在讨论谁的治理，以及无法治理或导致治理障碍的力量的合法性是什么（更不用说向治理能力转变的合法化了）等问题。具有一定价值观的政治共同体是什么又在哪里呢？这样的共同体是公正地占据主导地位吗？其他的什么共同体会对建设、攫取或占据治理机制感兴趣，从而把他们自己的价值观施加到治理网络中吗？我们难道只是简单地认为某个全球共同体意识到全球治理伦理的普适性吗？

尽管我有足够的理由相信当今的许多治理主义者们深受民主价值的影响（如《我们的全球睦邻关系》报告中体现的价值），但是全球治理的概念化对每个人来说都是开放的。总的来说，这种开放部分来自上文讨论过的治理主义，以及后来的结构功能主义分析的基本逻辑，停留在从附着它们的社会背景中概括出的机制中。罗伯特·默顿（Robert Merton）论述了为何激进主义和保守主义都喜欢运用结构功能主义分析的缘由。在他看来，“功能分析可以不涉及任何内在的意识形态许诺，尽管它能够被灌输范围广泛的意识形态价值”。我们能够想像得出，同样的价值灌输也发生在治理网络中，塑造制度并导致所需要的政策和实践输出（注意这是伊斯顿式的语言）。当没有外部也没有价值和政治角逐的外在边界时，只要有效，任何人都能够决定什么是内部的。对有些人来说，这种开放也许是件好事，但在我看来，这种全球实

利上义实在令人惊恐不安。

治理领域的水平测量

当全球治理被设想为一个连续统一体时，从罗西瑙重视的微观导航，到全球治理委员会所强调的复兴联合国的利益聚合论坛，它们都在全球治理的范围之内。这意味着治理的运作横跨多样化的空间、生活形式以及关系网络，无论后者在规模和实质上有多大差别。全球治理主义者不期待也不支持一种全球治理的拱形或等级结构。但是全球治理话语似乎指出，在其各式各样的形式之中存在着一种治理的无缝隙的织状结构。在某一层面上，该织状结构简单地反映了治理运作的“全球”是惟一的意识。该织状结构反映的比较极端的意识体现在全球治理委员会呼吁在共同合作管理全球生活问题的背景下加强融合：

> 治理是包括公共的、私营的个人和公共机构管理其公共事物的各种方式的总和。它是一个连续的过程，其中冲突或对立的利益可以得到调节，相互合作的行为不断产生。它包括人民和公共机构或者同意或者认可维护其利益而接受正式的……以及非正式的安排。

罗西瑙对于达成任何公共合作或管理并不乐观，他甚至不相信在他所描述的治理杂色斑驳的世界上有此可能性。但是它依然把治理置于单一结构之内，认为全球多样化状态下塑造生活的共同因素仍是治理。罗西瑙所描绘的宇宙论式的治理可被视为全球织状结构的粘合剂。

以一种政治生活观为基础而把塑造社会存在的决策、控制和

努力的可能性置于或视为同一领域，这种做法可以称为“内向存在论”（intra－existential）。也就是预先假设一个全球社会存在的结构，其中运行着各种国际、跨国和超国家的关系和互动。尽管个人、团体、集体和公共机构能够形成可辨别和区分的单位，但重点在于在共同的社会框架内它们之间的可渗透性和相互运动。这些代理机构可被理解为在一个关系、意义和合作的共同领域中相互联系和采取行动。与此同时，广泛意义上的冲突则很有可能是在彼此合法的规则和惯例这一共同背景下出现或加以解决。这种内向存在主义的高潮体现为最近出现的规范性概念“泛统治”论，即在“所有人都以有意义的方式参与的无所不包的治理体系”中“所有人对所有人的统治”。

相对而言，另一可供选择的视角可被贴上“相互存在论”（inter－existential）的标签。该视角强调的重点是各个单位不连续的而且排外的性质，无论它们是国家还是更为基础的任何种类的团体。尽管这些单位之间可以互动，特别是通过冲突或以冲突相威胁的方式，但这不意味着个体以集团或宗派力量的方式共享同一个社会存在。与其强调运动、相互渗透和合作，不如说这种视角更重视保持地位，担心干预、渗透和竞争。

在国际关系领域，相互存在论的观点最接近现实主义，而内向存在论则更接近自由主义：它们代表着两种政治是什么的见解。在自由主义那里，政治经常被理解为涉及代表性会议的商议、各种利益集团的意见、选举、竞争上岗，以及在公共空间的争论或通过动员行为者（特别是公民）倡导某一立场。在现实主义那里，政治则是有益于一方社会存在的环境配置，是一方对“其他”社会存在于发号施令的地位、平衡、生存或排斥等方面的竞争。在相互存在论的政治观中最具代表性的版本大概出自卡尔·施米特（Carl Schmitt），他断言：“政治是最激烈和极端的对

抗，而且任何具体的对抗愈为政治化，它就愈为接近最极端的那一端，也就是敌友两个阵营。”

治理主义者承诺内向存在论，明显与塑造许多全球治理所首先关注的普遍的（自由主义的）民主价值相一致。对任何人来说，包括我本人，只要想找到既允许差别又允许秩序的途径，内向存在论都极富诱惑力。但我相信当我们把治理和它的规范作为内向存在论结构的粘合剂时，与该结构相联系的有特色政治则发生了错位。为了解这是如何发生的，我们可以从考虑传统政治的主要单位也就是国家开始。在自由民主国家，商议、倡导以及争议一般围绕着最高权威的政策特征展开。的确，在20世纪，政治主要受马克斯·韦伯的影响，政治被界定为对国家的构建。把政治和国家相联系的智慧体现在国家提供立即承认政治利害关系，成为固定和形成特定生活形式的相对有效机构安排。良好的生活形式获胜所导致的差别将引发争议和商议。在自由主义理论中，一般希望国家在确定哪种形式获胜方面持中立态度。但是在罗西瑙对治理的理解中，例如，这些争议之所以成问题仅仅因为那里没有权威中心来争取。治理在全球领域的扩展排除了这种可能性。当然，许多政治活动都是在国家、地方共同体、社会运动以及非政府组织之间展开。而且在西曼（Simai）的书中充满了对国际政治体系的结构和运作的关注，这些关注如南北问题、领导权、多级化和多边主义都是传统国际关系所关注的领域。只要它们冲击和影响国际或全球秩序而且设定行动议程和目标，它们就与治理相关（国际关系领域的方式以及它所强调的国家间管理和规制一直赞同治理的存在）。然而，治理在该案例中成为一个被动的因变量、一个特定输出和结果的标签和某种在统治过程中而非在充满活力的分析性范畴中获取的东西。西曼相对有疑问的分析方式表明治理是多么被动。治理只是简单地成为“人民如何

被统治，以及国家事务如何被安排和管理”。治理和一些政治问题——如处理哪类国家事务以及如何处理等——之间的概念和理论桥梁在哪里？

对西曼来说，治理概念本身并未为我们提供一种国际政治利益的分析模式。的确，我们越是强调治理的存在，治理和政治之间的桥梁就越模糊。这是因为指导和控制治理主义者与治理相联系发生在统治者选择某一行动方向和进程之后。泛统治的鼓吹者断定“当前的安排（治理性安排）陷入了泛统治的严重不足”难道会令人感到惊奇吗？正如我在前面所评论的那样，使全球性决策和政策制定过程民主化的考虑，尤其在全球治理委员会的报告中遭到空前忽视。根据该报告，假如治理是“包括公共的、私营的个人和公共机构管理其公共事物的各种方式的总和”，那么由谁来界定它是何种管理？当被管理的任何事物都是公共事物的时候，何为公共的和私营的？二者的划分标准是什么？显然，委员会认为它自己可以进行界定。不错，报告已经提出了应当做什么、由谁来执行以及为什么的总体工作方针。这些都是为了获得批准和达成一致所必需的。但在我看来，这很难说明它具有很强的民主意识。

委员会和西曼提出的很有特色的全球性世界治理观，的确十分符合他们所声称的全球生活形式。它本身就是一种政治行动。但是，它是针对哪一方的？它其中的争议是什么？它所界定的对象是经济、安全和环境领域的全球问题需要得到管理。这总算回答了为什么，尽管为了建立各方参与制定治理政策的协商论坛，委员会依靠的是把建构共识并避免制造对抗作为治理体系运转的必要条件。当然，委员会指出了指导治理的问题类型和解决方式。政治也可能达不到预期目标。委员会暗示集体同意和它的项目合法化是必需的。如果委员会的报告本身就是一种政治行动，

它似乎倡导的是关闭门后其他形式的政治。如果他们的蓝图得以贸然实施，我们甚至无法获知将是何种政治生活。即将出现的是什么类型的权利和强制？斗争的性质是什么？围绕它们形成的张力和政治鸿沟在哪里？治理结构中的矛盾如何？事实上，报告明确主张矛盾能够在“治理体系”中得到解决，其中对该体系的意想是一种相互依存状态下的秩序。治理网格中疑难（aporias）将在何处出现？在委员会所提供的思想框架中无法提出这样的问题。另外，前文提到的罗西瑙所说的我们“在无序中探求秩序、在对立中寻找统一、在变化中发现连续”，也未曾给这类提问留有任何余地。

理解治理和政治之间关系的方式之一是将治理设想为一种“后政治”过程（postpolitical）。治理总是最接近政治，但这是发生在目标以及商议、观点、斗争、争议和竞争都已经确定和展开之后。所以治理本身成为政治的某种分界线（当然，利用规则〔例如对规则的争论〕可以治理政治过程，但是这种治理本身并不必然是政治的。它可以简单地为政治代理机构设立分界线）。在某些方面，治理和政治的关系类似于政治同中世纪的计划编制（planning）的接合。在那里也有明显的分界线。譬如卡尔·曼海姆（Karl Mannheim）清晰阐明了在计划编制中需要不考虑政治。计划编制的目标和任务可以民主地经由国家政治设定，但一旦计划编制开始实施，它就应当被当做一种理性的管理和手段—结果的微积分学。对曼海姆来说，计划编制政治化的后果是灾难性的，因为政治争夺和争论将践踏计划编制的艺术和逻辑。即便在战后时期，例如尼克拉斯·卢曼（Niklas Luhmann）等理论家们也都认为在政治和行政管理之间划分一个界限是好事情。我的以上论证旨在说明全球治理也许正在成为管理全球事务的行政管理，症结在于全球治理概念对前文所列举的大量政治问题出奇地

沉默。这留给认真对待该概念的人们一个问题：治理和政治之间的联系会成为一些分析和理论的未来任务吗？

重新思考政治：国家和社会的联结

我认为指出治理是一个后政治概念颇不寻常。回顾几十年前戴维·密特拉尼（David Mitrany）的功能主义因明确淡漠政治而受到的批评，而这恰是曼海姆所喜欢的。密特拉尼认为政治是国家和国家体系所容纳的现象。他不想看到其调整特定议题和问题的治理结构混同于无所不包的国际政治联盟、国际体系中为争取主导权的意识形态斗争或围绕主权权威的争议。尽管治理不同于功能主义（它更具普遍性而不局限于功能机构），我仍怀疑会有任何治理主义者不同意米特拉尼力图把他的概念与这些力量类型脱离干系的愿望。总之，和西曼不同，密特拉尼和那些治理主义者致力于建立治理概念的规范性和分析性框架，并且试图将它们的概念化同国家以及所谓的国家体系事务区分开来。我相信正是该种愿望最终使他们在政治方面陷入困境，尤其是因为历史上政治活动的场所一般为国家。虽然罗西瑙和委员会都希望看到治理不止产生于国家、国家之内和国家之间，但他们仍然不愿看到国家的或国家间的（内向或相互存在主义的）政治成为治理的中心或中介。当然，他们与其他的激进学者一起，可以想像我们正处于向新政治——新社会运动、新空间、新共同体、新社会、新潮流甚至新文明——的全球转型阶段。如上所述，最重要的是，考虑到可知的和可了解的共同体的现有局限性，这些新政治本身是有问题的。但是，与刚才所说的政治错位不过是一个征兆联系起来，其实还有更根本性的问题，这就是没有承诺探讨治理、国家、国家公民社会以及许多未来的信念所依赖的新社会形式之间

的理论和实质性联系。我相信，这些联系对于我们分析全球治理的未来前景和理解全球背景下的政治代理人都至关重要。

治理主义者总是迅即指出在未来的一段时间内，国家会保持和将要可能保持权威行为体的中心地位。然而，他们未能清楚地说明这种中心地位的本质，也没有指出这对治理和政治生活意味着什么。我从大量治理文献中得到的信息，只不过是说国家为众多代理形式之一却拥有过多的权力和特权。但是我不认为治理主义者目的仅仅是认可治理和新政治形式如何嵌入在多元的国家和社会之中。首先，它们附着的国家和社会是领土空间、社会和政治秩序以及国际组织的基本构成因素。建立在主导国际关系的规范、规制、霸权和利益合作的基础之上的二战后国际秩序，使得允许治理主义者能够从本质上避免面对社会控制、暴力和经济往来等关键问题的痛苦回归。另外，没有这种战后安排所赋予的国家和国家社会秩序的合法性，全球性的治理就不可能达到如此之规模和深度，根据规范、规制、霸权和利益进行合作的治理会很快远远超出界限。同时，更难以指出如罗西瑙所说的无数治理形式。相反，与其说明在横跨全球的国家和社会中发生了什么，不如创造必要的治理形式。我们在这种创造中将走多远取决于西方社会在面对国家衰落或正在衰落时对治理替代模式的无知。

其次，国家和它们所附着的国家公民社会为那些代理机构（如非政府组织和新社会运动）制造了一个社会空间，这些代理机构对全球治理和新型政治来说是至关重要的。正是政治权利、公民权利以及为之进行的抗争，公共空间、信息和知识交流，通讯技术和规章、使用护照跨越边界的能力以及大多数国家和社会允许的互访，为新型政治代理机构提供了便利。即使一个地方的基层组织也依赖于交通、通讯能力，以及在国家和国家社会的构成允许的条件下，最起码在出现负面情况下，抵制国家和地方权

力的能力（亦即反对国家或反对如强大的资本家等占据支配地位的社会行为体）。国际和社会行为体可能是强大的压迫者的同时，它们也能够授权代理人——至少在法律意义上——反对地方压迫者和边缘者包括在特定地区或村庄开展工作的 TNCs。（显然，我所使用“国家”术语内涵十分宽泛，它所指的不仅是行政机构或管理社会关系和实际事务的规则、法律的总称，而且包括在特定国家疆域和社会空间从事政治实践的政治实体。）

第三，由多元的国家和社会形成国际社会，全球在范围上应当成为出现惯例、制度甚至全球治理话语的前提条件。在全球再现国家—社会形式和形成指导跨国关系、互动和交流的规范和标准的意义上，国际社会的全球化带来影响深远的普世主义。通过这种再现和形成进而引导一个和平世界秩序的梦想，曾是西方现代性中反复出现的主题，人们祈求可行的和平计划（如罗西瑙）、联邦（如康德）或世界社会（如涂尔干）。尽管治理主义者没有明确阐明这些联系，全球治理的运作同样依赖植根于国际社会的普世主义。至少，国家制止分裂的刹车作用已经向全球和普世道路开放（例如整合分散的共同体，抵制少数民族的独立要求或在超国家机构如欧盟中进行合作）。正是这一刹车作用，才使一体化和碎片化同时存在的话语如此频繁地出现在治理主义的文献之中。

最后，思考在全球或全球的治理的可能性，仍有赖国家社会中国家权力以福柯所说的治理术形式的渗透。治理主义文献中一个隐含假设是，只有在社会和国家成熟到其权力类型能够指导惯例和制度形成的程度之后，全球治理才有可能性；亦即，一旦治理在不同的空间层次能够聚集为在不同领域的不同指导模式，例如在环境保护、卫生保健或贸易领域。只是因为国家和国际社会的基本构造看起来是可靠的（除去那些陷于衰败困扰的国家），这一聚集才能顺利成为一个假设。

阐明全球治理植根于国家和社会并非是说，我们应当退回到那种掌控国家体系和国家间秩序的国家强制观来理解何为治理的政治向度。从折中一系列社会形式——包括国际社会、全球公民社会和世界资本主义——的联结的角度，思考题写全球的国家和社会非常富于建设性。该联结因而可以涵盖本土和地区的在没有有效国家的情况下运作的权威和治理的形式。可以认为，这些不同的形式连同国家和社会一起，共同成为一种相互交叉和重叠的建构空间。因此，国家和社会的联结并非意味着它们是全球背景或体系中的最根本构成，或者说因而是全球本体论的固定核心。它们之所以拥有一定特权只是由于需要它们在相关形式如国际社会或世界主义身份网络的构架中充当鉴别的核心术语。这种核心作用是基于国家和社会形成中作为现代性中争议和治理的基本单位的深厚历史基础，以及各种普世主义（例如权利和义务）的根基。将全球作为一种联结来对待强调的是横贯国家和社会而不必要超越它们。

治理主义者和批判性的国际关系学者应当提防和反对新自由主义为他们的批判性分析设立条件时，对待国家—社会联结的那种轻视历史的有害态度，避开国家和社会的政治，因为它们注定与浅薄的国家主义相关。我认为现实主义者并没有把他们的分析集中在国家、社会以及它们之间的联结方面，而且他们的分析过于倾向关注军事力量部署和使用的逻辑，或关注国际社会最高权威所进行的领导和管理（也就是霸权稳定论）。基于简单决定论的分析尤其是霸权稳定论倾向于得出的结论是“跨国行为体和跨国活动程序依赖于特定的国家间关系”，因此要不惜代价加以避免。如上所述，不只关系的性质更为深刻，更重要的是，霸权稳定论掩盖了跨国行为体和跨国活动程序可以与其他社会背景相剥离，并且出现了更为独立而非依赖性的运作逻辑。卡尔·波拉尼

(Karl Polanyi) 曾发现，19 世纪的全球市场经济就与国际和国内政治以及国家和社会的社会生活密切相关。

治理主义者和批判性国际关系学者或许要考虑，在他们试图观察社会形式如全球公民社会的“发展沿着而不是外在于”国家—社会联结的时候，他们是否也参与进一个类似的剥离行动。仅仅指出跨国行为体从它们内在“不完全独立”的领域影响或塑造国家的、世界的行为方式，显然是远远不够的。

我之所以提出要把全球本体论看做国家—社会的联结，不是因为怀念国家政治的黄金时代。相反，我所希望强调的是，在未来一段时期里围绕国家权力的争议和抗争仍然会在这个星球上的政治生活形式中占据主要地位。恰帕斯的起义说明了许多事情，但是斗争的条件都直接与墨西哥这个国家相关，而与墨西哥资本、美国和美国资本间接相关。从本质上说，这不是一场反对北美自由贸易区 (NAFTA) 的斗争，而是反对影响国家间协定政策的国家的斗争。我并不想因此贬低研究对政策、惯例和本土、国家及可以清晰辨别与其他国家不同的全球生活方式产生政治影响的跨国行为体、运动或共同体的重要性。实际上，学者们对授权的政治生活形式、权威和地方治理，尤其是在国家无法对个人和集体的福利负责的地方，保持开放的研究态度是十分必要而且有助于思考的。然而，如果努力的重点发生错位，以至于分析和理论中的争议忽视应当治理何种类型的国家以及维护谁的利益等问题，这种做法就是有疑问的。它也许是一个辛辣讽刺，仅当国家和社会之内尤其在发展中国家流行抵抗和论争之时，才是它们现代史上最有活力的时期，对全球治理选举合法化感兴趣的国际关系学者，无论多么漫不经心，也会自动将重点从政策和决策转向政治上更加难以捉摸的平台，而且冒着增加与研究以正义和公平为底线的方式重构国家和社会生活不相干的风险。

结　论

对于转向全球治理作为思考20世纪末期全球生活特征的思考方式，我认为不应排斥其作为分析甚或辩护术语的应用。罗西瑙等学者富于挑战性地促使我们以新的方式思考20世纪末期的现象和发展，否则我们有可能丧失时机。无论我或其他学者对该概念进行何种批评，它将继续成为研究全球构成关系和分析该构成的富于成效的路径。因此，问题的焦点是强调以高度批判性的态度对待该概念的价值；对它的局限、疏漏和歪曲保持清醒。

一种具有批判自觉性的治理方法能够以挑战的姿态促使我们持续关注重要的理论和实践问题：①关于何种全球规模的代理机构才是可行的（谁应当做什么，如何做，维护谁的利益）；②关于我们如何才能从其他中间行为方式（例如抵制、要求和抗议）中区分和联系治理；③关于全球治理方案的政治向度和含义是什么；④关于谁将受益和受损，以及就特定治理体系而言如何才能对这些结果进行争论。如果认真地把国家和社会的联结作为将政治置入全球视角的分析起点，那么全球治理可以被理解为横贯国家和社会或在国家与社会之内和之间塑造生活形式的这一或那一方案中的一部分。“谁的方案”以及“最终结果是什么”等问题必须时常被提及（不只是新自由主义或新马克思主义的学者）。

是否我对新生概念提出的问题太多了？譬如围绕全球治理观念形成政治生活、国家、社会和全球一体，这对于形成一个丰富的概念群的特征来说是否太早了些？也许是的，但让我们共同期待吧，毕竟，还不算太晚。

（本文摘自：Martin Hewson, Timothy J. Sinclair (eds)：*Approaches to global governance theory*, New York, University of New York Press, 1999.（pp.23～54），张胜军译）

参考文献

1. Sigmund Freud, *Civilization and Its Discontents* (New York: Norton, 1961), p. 11－19.

2. James N. Rosenau, "Governance in the Twenty－First Century," *Global Governance* 1 (Winter 1995), p. 13 (13～44).

3. Mihaly Simai, *The Future of Global Governance* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 1994), p. 3.

4. The word is used in *The Commission on Global Governance*, *Our Global Neighborbhood* (New York: Oxford University Press, 1995), p. 183.

5. R. B. J. Walker, "Social Movements/World Politics," *Millennium* 23 (Winter 1994), p. 698, similarly writes of seduction, but regarding global civil society.

6. *Michel Foucault*, "*Governmentality*," *in The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Graham Burchell, Colin Gordon, Peter Miller, eds., (Chicago: University of Chicago Press, 1991), pp. 87－104. A detailed reflection on Foucault's governmentality in terms of global order and sovereignty is in Michael Dillon, "Sovereignty and Governmentality: From the Problematics of the New World Order to the Ethical Problematic of the World Order," *Alternatives* 20 (July－September 1995), pp. 323～368. The link between governmentality and global governance is made explicitly by Heikki Patomaki, "Republican Public Sphere and the Governance of Globalizing Political Economy," *the Annual Meeting of the ISA*, Chicago, IL, February 1995. Although Patomaki raises some of the concerns about governance explored below, he does so from a per-

spective centered on the meaning and analysis of power in international relations, as opposed to politics (although, of course, he is profoundly interested in the relationship between politics and governance). He also focuses mostly on literature from the field of IPE rather than the nascent field of governance.

7. Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. I (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), makes a similar distinction, but is especially concerned to show how the two forms of what he calls "power" coexist in the same state and society.

8. Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance since* 1850 (New York: Oxford University Press, 1994); Stephen Gill, "The Global Panopticon," *Alternatives* 20 (January - March 1995), pp. 1～49; and Martin Hewson, "The Media of Political Globalization," paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Washington, D. C., March 1994.

9. See the discussion in Alfredo C. Robles, Jr., "Global Governance and Political Economy: German and French Perspectives," *Global Governance* 1 (Winter 1995), p. 100 (pp. 99～117); and John Gerard Ruggie, "On the Problem of the Global Problematique," *Alternatives* 5 (1979～1980), p. 520.

10. Simai, *Future of Global Governance*, p. xvi.

11. His most thoroughgoing published theoretical exploration of governance is in James N. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics," in *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, James N. Rosenau and Ernst - Otto Czempiel, eds., (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 1～29.

12. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics," p. 12.

13. Hedley Bull, *The Anarchical Society* (New York: Columbia University Press, 1977), p. 20.

14. Barry Buzan, Charles Jones, and Richard Little, *The Logic of Anarchy* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 30.

15. Simai, *Future of Global Governance*, P. xviii, calls these spheres

"subsystems."

16. Richard Falk, *Explorations at the Edge of Time: The Prospects for World Order* (Philadelphia: Temple University Press, 1992); Yale H. Ferguson and Richard W. Mansbach, *Polities, Authority, Identities, and Change* (New York: Columbia University Press, 1996).

17. See, for instance, Andrew Linklater, *Men and Citizens in International Relations Theory* (London: Macmillan, 1990).

18. The concept of 'knowable community' is developed by Raymond Williams, *The Country and the City* (New York: Oxford University Press, 1973), pp. 165–81. I realize this argument resembles the now classic Marxist duality between a class in itself and a class for itself. But communities are not classes. Indeed if they were, we could also rightfully argue that members of a global civil society do not identify themselves as such because they are suffering from a false consciousness. See also M. J. Peterson, "Transnational Activity, International Society and World Politics," *Millennium* 21 (Winter 1992), p. 377 (pp. 371–88), who writes of the thinness of transnational global loyalty.

19. See, for example, Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue - Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization* 45 (Summer 1993), pp. 411~441.

20. David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press, 1995).

21. Commission, *Our Global Neigborhood*, p. xvi.

22. Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (New York: Free Press, 1976). Morse seemed also to recognize that international relations per se were becoming modernized. However, he mostly viewed this modernization through the lens of the modernization of states and societies.

23. This sense of maturity is neatly conveyed in Hewson, "Media."

24. Rosenau, "Governance," p. 16.

25. See for example, Ralf Dahrendorf, *Essays in the Theory of Society* (Stanford: Stanford University Press, 1968). The debates around these issues

are described in Jeffrey Alexander, *Theoretical Logic in Sociology*, vol. I, *Positivism, Presuppositions and Current Controversies* (Berkeley: University of California Press, 1982).

26. Parsons, *The System of Modern Societies* (Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall, 1971), p. 12.

27. Rosenau, "Governance, Order, and Change," p. 5.

28. Rosenau, "Governance, Order, and Change," pp. 15 and 17.

29. Commission, *Global Neighborhood*, p. xiv. A whole chapter (2) is dedicated to the proper common values.

30. Parsons, *System*, pp. 101～102.

31. Rosenau, "Governance," p. 16.

32. Rosenau, "Governance," p. 14.

33. Foucault, "Governmentality," pp. 93～94.

34. A good review of those criticisms is in Richard J. Bernstein, *The New Constellation: The Ethicial – Political Horizons of Modernity/Postmodernity* (Cambridge: MIT Press, 1992), pp. 142～171.

35. Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics* (Indianapolis: Liberty Press, 1991), p. 60.

36. Oakeshott, p. 44. See the links between appeals to a formless totality and conservatism drawn out by Theodor Adorno, *Negative Dialectics* (New York: Continuum, 1966), pp. 92～94.

37. Commission, *Neighborhood*, p. 5.

38. While Rosenau, in "Governance, Order, and Change," pp. 22～24, can point to the possibility of systemic change, his discussion of it is limited to global order and not governance.

39. Rosenau, "Governance, Order, and Change," p. 162.

40. Rosenau, "Governance," pp. 14～15.

41. Talcott Parsons, *The Social System* (New York: The Free Press, 1951), p. 297.

42. Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol, Ⅱ,

Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason, trans. Thomas McCarthy (Boston: Beacon Press, 1987). pp. 284～285.

43. See Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: The Free Press, 1949/68), p. 107.

44. Rosenau, "Governance," p. 20.

45. Rosenau, "Governance," p. 21.

46. Rosenau, "Governance," 16.

47 Rosenau, "Governance," p. 13.

48 Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington, and Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy* (New York: New York University Press, 1975).

49. Merton, *Social Theory*, p. 93.

50. Commission, *Neighborhood*, p. 2.

51. This concept is further explored in Robert Latham, "Getting Out From Under: Rethinking Security beyond Liberalism and the Level - of - Analysis Problem," *Millenium* 25 (Spring 1996), pp. 77～108.

52. James P. Sewell and Mark B. Salter, "Panarchy and Other Norms for Global Governance: Boutros - Ghali, Rosenau, and Beyond," *Global Governance* 1 (September - December 1995), p. 373 (pp. 373～382).

53. Carl Schmitt, *The Concept of the Political* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1976), p. 29.

54. Max Weber, "Politics as a Vocation," in *From Max Weber: Essays in Sociology*, H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds. (New York: Oxford University Press, 1946), pp. 77～128.

55. Simai, *Global Governance*, esp. part two.

56. Simai, *Global Governance*, p. 356.

57. Sewell and Salter, "Panarchy," p. 379.

58. Commission, *Neighborhood*, p. 9.

59. Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (New York: Harcourt, Brace & World, 1940), pp. 360～366.

60. Niklas Luhmann, *Politische Planung* (Opladen: Westdeutscher Ver-

lag, 1971).

61. I believe the most advanced thinking along these lines is in Patomaki, "Republican Public Sphere," which stands out more as an exception than an example. As the next section should make clear, however, I think Patomaki falls into the same trap as other governance approaches in his desire to think beyond state politics.

62. See for example, David Mitrany, A *Working Peace System* (London: National Peace Council, 1946), chap. 1.

63. The signal exception to this observation from a normative perspective is Held, *Democracy and Global Order*.

64. I have described some of the dimensions of this order in Robert Latham, *The Liberal Moment: Modernity, Security, and the Making of Postwar International Order* (New York: Columbia University Press, 1997).

65. What is needed is far more fieldwork on governance forms that are alternative or complementary to the state. In a sense, our abstract notions of governance in international relations have far exceeded what we can identify in the practices of knowable communities. I owe this observation to a conversation with Ron Kassimir at Social *Science Research Council*.

66. Cf. Peterson, "Transnational Activity," p. 379.

67. This point is further developed in Latham, "Getting Out From Under."

68. Robert Gilpin, "The Politics of Transnational Economic Relations," in *Transnational Relations and World Politics*, Robert Keohane and Joseph S. Nye, Jr., eds. (Cambridge: Harvard University Press, 1972), pp. 53~54.

69. Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1944).

70. The words are Samuel Huntington's, "Transnational Organizations in World Politics," *World Politics* 25 (April 1973), p. 368, expressing his understanding of the status of transnational organizations in relation to the nation-state system.

71. Paul Wapner, "Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics," *World Politics* 47 (April 1995), p. 339.

世界经济的善治

海基·帕托马基

所谓“三个世界”的理论一度风靡一时，[①] 然而，到了20世纪80年代，甚至早在冷战结束、也即“第二世界”消失之前，“第三世界”就接近寿终正寝了。这一虚构的范畴所以会逐渐从世界政治舞台消失，应当看做是一个漫长的演进过程附带产生的影响，同时，也是撒切尔内阁和里根政府某种有意为之的政策的结果。[②] 尤其在80年代中期之后，原有的对“第三世界”的解释，譬如将之视为殖民化、视为资本主义世界经济的某种机械

① 法国的人口统计学家 Alfred Sauvy 大概是最早使用这些术语的人，见其论文“Trois Mondes, Une Planete”，载 L'Observateur 报（1952年8月14日）。参见 Peter Worsley，“Models and the modern World-system,” in Mike Featherstone, ed., *Global Culture. Nationalism. Globalization and moderntiny* (London: sage, 1990), pp.83～95。关于“第三世界”如何被重新定义，也可以参考 Lloyd Petteford 和 Nana Poku 所编 *Redefining the Third World* (London: MacMillan, 1998)。

② Livingston 对里根政府在1980年代早期得以成功地把南北关系从国际议程中排除出去的管理尝试有精确分析。参见 Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations,” *International Studies Quarterly* 36, no. 3 (1992): pp.313～330。

论的、半决定论的产物，或者将之视为一场意义深远的全球政治运动的结果，都越来越难以立足。从此，所谓“第三世界”这一范畴，以及相关的理论传统——它或多或少都想当然地把“第三世界”看做一种实际的存在——越来越不能自圆其说，至少在西方主流视野可及的世界政治地带，这个论断是成立的。①正如保罗·詹姆斯所说：“依附理论已经成为历史，它无论作为一种解释手段，还是作为一种政治意识，都已经在西方失去了市场。”②

所以，在许多公共政治领域，出现了一种新的发展理论，这就是自由主义的理论。由于在80年代后期和90年代早期，南方许多国家陆续放弃了原先实行的国家社会主义和自力更生的威权主义模式——它的另一层含义就是“第三波民主浪潮”的到来③，自由主义理论获得了各种社会势力和社会理论的青睐而获得一种霸权地位。所以我们看到，1998年5月初在马里首都巴马科举行的经济合作与发展组织④“发展援助委员会”的会议

① “第三世界”叙述逐渐沉寂的故事以各种方式在各处传播。例如，可参见 Ankie Hoogvelt, *Globalisation and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development* (London: MacMillan, 1997)，尤其是第53～54页有关地方授权研究兴起的部分。

② Paul James, "Postdependency? The Third World in an Era of Globalism and Late-Capitalism," *Alternatives* 22, no. 2 (1997): 206. 在第207页，他进一步正确指出“依附理论不是好理论，但它突出了当代国际关系中值得重视的主题：结构和权力；不平等的系统模式；依附的实践和存在论。”

③ 这是亨廷顿（Huntington）对这种发展的称谓。参见 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twenties Century* (Norman: Oklahoma University Press, 1991)。

④ “经济合作与发展组织”（OECD）是“一个由拥有高级市场经济的民主国家构成的国际组织。”它成立于1961年，其宗旨包括促进和协调“成员国对发展中国家的帮助”，促进“基于非歧视原则的世界多边贸易的扩展”。“发展援助委员会”（DAC）是其首要机构，主要处理与发展中国家合作相关的问题。

上，所有的公共讨论都将这一理论想当然地看做一种前提；这次会议[1]也可以看成是现在西方盛行的主流学说借助许多场合复制自己、推销自己的一个具体实例。然而，换一个角度，我们未尝不可以说，“发展援助委员会”的做法已经成为恩尼斯特·拉克劳（Ernesto Laclau）和钱托尔·墨非（Chantal Mouffe）所说的“霸权的波节点”（hegemonic nodal point）[2]，如果我们考虑到经济合作和发展组织拥有各种资源，可以帮助发展中国家实行、甚而强行引入某些长远的结构变革，那么，就更是如此了。

主办会议的巴马科是一座炎热、干旱、沙尘满天的沙漠城市，城市十分简陋，有100万人口。会议是在中国人建造的议会大楼里举行的，讨论的基调是“参与式发展和善治”；事实上，会议的主题就是“推动合作关系，走向参与式发展和善治”。在这里，人们谈论的是西方捐助人感兴趣的那些地方和国家问题，而且，解释的框架也是事先在华盛顿、布鲁塞尔、伦敦和巴黎设计好的。不过，仅仅十天之后，在英国北部传统工业中心伯明翰举行的西方八国首脑会议的影子会议（shadow meeting）[3]上，这一种占据霸权地位的自由主义框架就受到了挑战：从这个城市，传出了各种表示绝望和团结的声音，有的委婉含蓄，有的直

① 虽然我说的是一个名为“全球民主网络协会”的跨国非政府组织，但是由于芬兰外交部的组织和资助我才得以与会。这篇论文基本上由我向芬兰外交部提交的报告修改而来。

② “在假定的社会构成中，有许多权力结点。其中一些显然是由多种因素决定的：它们可能浓缩了许多社会关系的点，并以此成为总影响的多样性中的焦点。”Ernesto Laclau 和 Chantal Mouffe, *Hegemony & Social Strategy. Towards a Radical Democratic Politics* (London: Verso, 1985), p. 139。

③ 参加者有5万～7万人，主要来自英国，也有一些来自其他西欧、北美国家，我参加了研讨会、演讲会以及5月16日星期六在伯明翰的示威活动。首脑会议和影子会议从5月15日延续到17日。

截了当，但都对目前世界经济治理中所谓的"完善性"和"民主性"提出了不同看法。

作者在本文提出的看法是，所谓"参与式发展"和"善治"的概念，如果系统应用于世界经济的治理，也可以具有激烈的意味。

参与式发展和善治的话语

参与式发展和善治的话语，是把对于发展的两种互不关联的——有些方面甚至是正相敌对的——解释放到了一起：其一是西方传统的、以西方为中心的自由主义现代化理论，它的主要观点由沃尔特·罗斯托（Walt Rostow）、尼尔·斯迈尔塞（Neil Smelser）以及其他50年代和60年代早期的学者做了阐述[①]，同时，这一理论和80年代末期开始在西方政治生活中盛行的新自由主义思潮并行不悖；另一种对发展的更为严肃的思考可见于后马克思主义和后结构主义发展理论，以及某些西方社会运动，这些社会运动从80年代开始，日益将重心——无论就理论还是实践而言——放置于微观的行动语境、地方性的抵抗（local resistance）、共同体的参与以及所谓"通过参与而形成的授权"上[②]。

① Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960); N. J. Smelser, "Towards a Theory of Modernization," in A. Etzioni and A. Etzioni, eds., *Social Change* (New York: Basic, 1964), pp.258～274.

② 在发展合作的实践中出现的这种定位的一个很好的例子是1992年开始运转的联合国开发计划署（UNDP）的"城市环境的地方创造性工具"计划（简称LIFE，即Local Initiative Facility for Urban Environment）。"［LIFE］的首要目标是证明地方力量在解决城市环境问题中的作用，其程序核心是由基于社区的组织、非政府组织和地方力量设计、实施、操作的小方案。" UNDP, *Participatory Local Governance*, Technical Advisory Paper 1, Management Development and Government Division, (New York: LIFE, 1997), p. 1。

除了这两种来源，在"善治"话语中，我们还可以发现某些新古典共和主义的痕迹。

由此，参与式发展的话语可以视做各种流行趋向之间的妥协，同时也是各种不同、甚而是矛盾因素的综合；然而，在这一话语中起主导作用的，仍然是经济和政治自由主义[①]。经济学的新自由主义包含了对以下普世性原则的肯定：

①在所有的社会领域中，资本主义市场经济应具有优先的地位；更进一步，在所剩不多的国有企业中，"也应当全面摹仿私营部门"[②]。

②多数现在视为具有"公共"性质[③]的领域都应当私有化，"我们最主要的一条教训是，在绝大多数的事例中，私有化是一项极为成功、极为有益的改革措施"[④]。

③经济领域应当实行分权，这在实践中也就意味着私有化，最终的目标是"使原先公共部门在经济生产和经济行为上所承担的责任改由私人组织、或者半公共组织承担"[⑤]。

④人权——按照它的理解，是指财产权和免于政府干预的"消极自由"——无论何时何地都应当得到遵行。

---

① 用这种方式来理解"经济合作与发展组织"的"发展援助委员会"文件有关参与式发展和善治的含义，可以有大量证据为证。欲了解细节，可以参见 *Participatory Development and Good Governance*, part 1 and 2 (Paris: OECD, 1997)；发展援助委员会援助评估专家的 *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report* (Paris: OECD, 1997)。

② *Evaluation of Programs Synthesis Report*，见注释 12，p. 13。

③ 在这种话语中，"公共的"指与国家或地方管理有关的任何事物。

④ *Evaluation of Programs Synthesis Report*，见注释 12，p. 45。

⑤ *Evaluation of Programs Synthesis Report*，见注释 12，，p.59。

⑤法治优先[①]。

这些原则，如果视为规范性的政治理想，那么它所描述的也是一种政治发展的终结状态：这时候，一个实行着这些新自由主义原则的民族国家出现了。不过，所谓参与式发展和善治的话语，其中也包含了政治自由主义的因素。因为伴随经济自由主义的，也可以是威权式的治理体制——这在冷战期间已经是司空见惯的事，而政治自由主义则可以防止这种情形的发生。事实上，就在冷战结束之后，出现了这样的说法，“发展援助委员会成员国认为，只有经济的进步和政治的进步之间保持一种积极的互动关系，才可能保证持续的发展”[②]。一夜之间，西方政府以及其他支持“经济调整”（economic adjustment）的人士都看到，在自由民主主义的情境中，较之在威权主义的情境中，新自由主义的改革将会更为成功，合法性程度也更高——这也就是说，它会以被统治者的同意为基础[③]。与这一“发现”相同步的、冷战结束后经济发展与合作委员会的文件都强调，“开放、民主和承担责

① 随着商业成本的增高及投资人失望情绪的加重，需要建设一个拥有客观、可靠和独立司法体系的可预期的法律环境。见 *Participatory Development and Good Governance*，见注释 12，pp.14～15。新自由主义法制的目标在于限定“依据事先制订和宣布的规则办事的政府——由于这些规则的存在，人们能够相当明确地预见在特定的情境中当局将怎样应用它的强制力量，并在此基础上做出个人的决定。”参见 Stephen Gill，“Analyzing New Forms of Authority: New Constitutionalism, Panopticism and Market Civilization,”“Non-State Actors and Authority in the Global System”会议纪要，Warwick University, England, 1997 年 10 月 31 日至 11 月 1 日。

② *Participatory Development and Good Governance*，见注释 12，p. 5。

③ 参见 Adrian Leftwich，“Governance, Democracy and Development in the Third World,” *Third World Quaterly* 14, no. 3 (1993): pp.605～624; Richard Sandbrook, "Democratization and the Implementation of Economic Reform in Africa," *Journal of International Development* 8, no. 1 (1996): pp.1～20。

任的治理体制”是“持续的经济和社会发展的必要条件”；或者，用一种更概括的方式来表达，“开放的、民主的、承担责任的政治体制及个人权利，与经济体制的有效、公平的运行、并从根本上减少贫困这两者之间，存在一种重要的关联”[①]。

政治自由主义所关注的，是质疑政治权威赖以存在的非世俗、非个人的基础，要求建立一种以全体或多数同意为基础、更有甚者是要求建立以广泛的参与为基础的责任治理体制。在经济合作与发展组织的文件中，所谓“开放、民主和承担责任的治理体制”至少包括下列普世性原则：

①人权，包括政治权利无论何时何地都应当得到遵行；在实践中，这意味着一套普选制度，其中存在自由、公正的定期选举；此外，还包括表达、集会和结社的自由（也即免于政府干预的自由）。

②在统治体系内部，应当采纳议会式的自由民主制度原则（也即政府应当对议会负责）。

③在政治上，通过把某些特殊的权限转移到地方，而实现反集中化——它的含义就是“反集中化、权力委托和中央对地方的授权”（deconcentration、delegation and devolution）（它的目标就是打碎中央集权的国家机构）。

最后，这套关于发展的话语虽然多数时候都与标准的西方政治自由主义并行不悖，但其中也包含了某些新古典共和主义的特征；尤其在世界银行发起的反对腐败、支持民族国家的“善治”运动中——这一思路也在其他许多发展援助实践得到了重复体现——更可以看到某些与共和主义相吻合的成分。发展援助委员会

① 1990年12月，经济合作与发展组织的发展援助委员会高级会议也就此达成一致意见。

提到了世界银行对治理所做的上述界定，并指出："法治、公共部门管理、控制腐败和减少军备开支"是善治的重要方面[①]。不过，世界银行的反腐败运动，其根本上还是出于经济的考虑，它的着眼点是"世界范围的经验证据表明，经济增长由于腐败的影响而放慢了速度"[②]。

这套发展的话语中，和共和主义以及各种参与民主理论[③]最合拍的，或许是其中对地方参与发展计划之意义的把握[④]。这也是一些"批判性"的发展研究所暗含的意思。自从马克思主义和后殖民主义的结构主义理论失去影响之后，强调地方参与尤其为这类研究所重视。在这套批判话语中，至少其中较为理论化、较为学术化的一些流派——它们常常强调地方抵抗及地方参与的

---

① 根据这个定义，"治理"是"为了社会和经济的发展，在与其管理资源相关的社会中，运用政治权威和实行控制。"参见 *Participatory Development and Good Governance*，见注释 12，p. 14ff。

② Helen Sutch, "Democratization in the Economic Transition Process: Issues, Problems and Progress," in Reino Hjerppe, Tapio Kanninen, Heikki Patomaki, and Katarina Sehm, eds., *Democracy, Economy and Civil Society in Transition: The Cases of Russia and the Baltic States* (Helsinki: UPI & Stakes), p. 22。要了解更多细节，可以参看世界银行的 *State in a Changing World: World Development Report* 1997 (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 99－109。

③ 有关自由主义和共和主义在市民社会中的概念差别，可以参见 Heikki Patomaki 和 Christer Pursiainen, " Against the State, With (in) the State or a Transnational Creation: Russia Civil Society in the Making?" (Helsinki: UPI Working Papers 4, 1998), ISA 年会论文，Minneapolis, March 1998, esp. pp. 3－11。

④ 参与性发展的明确的前提有①授权给非政府行动者，使之能够监督政府，对公共政策施加影响；②提高具体发展规划的效率、效能和持续性。很显然，这首先是一个政治目标，尽管最后的结果很可能更接近政治自由主义而不是严格意义上的共和主义。参见 *Participatory Development and Good Governance*，见注释 12，p. 8。

意义——包含了许多的怀疑：其中，既有对一般意义的“宏大叙事”的怀疑，也有对具体的西方现代化叙述的怀疑[1]。然而，在前述的参与式发展和善治这套自由主义框架中，这种批判性话语只能处于从属的地位，它的角色只限于通过提高地方参与水平而更好地推动发展计划的实现。

由此看来，把参与式发展和善治话语看做一种妥协是有失偏颇的，在其中，自由主义和罗斯托式的现代化理论仍然构成了基本的框架，而那些表示怀疑和异议的批判的声音，只能居于从属的地位。

以史为鉴

我们也可以把世界历史、包括各种发展理论看成不同世界秩序模型及相关话语之间一场力量的角逐[2]。在第二世界、第三世界消失了之后，现在是新自由主义色彩的“华盛顿共识”（Washington consensus）支配着西方之外的世界。然而，另一方面，我们也可以从更为规范的角度，根据历史的经验来说明当前的局面，说明那套参与式发展和善治话语。

就发展而论，我们学到的一个主要教训是，威权主义自力更生式的发展模式并不可行。首先，尽管到目前为止，仅有日本和

---

① 举例而言，可以参见 Arturo Escobar，“Planning,” pp. 132～145；Gustavo Estevo，“Development,” pp.6～25；both in W. Sachs，ed.，*The Development Dictionary：A Guide to Knowledge as Power*（London：Zed Books，1992）。

② Hayward Alker. “Dialectical Foundations of Global Disparities,” *International Studies Quarterly* 25，no.1（1981）：1，pp.69～98；Richard Ashley，“Imposing International Purpose：Notes on a Problematic of Governance，” in Ernst-Otto Czempiel and James N. Rosenau，eds.，*Global Changes and Theoretical Challenges*（Lexington：Lexington Books，1989），pp. 251～290.

新加坡在非西方世界实现了引人瞩目的经济腾飞[1]，尽管最近东南亚遭遇了危机，世界银行（以及其他推动“华盛顿共识”的力量）所认可的发展模式，仍然是现在已经步履蹒跚的这些“亚洲虎”的发展模式[2]；它们从这些国家相对快速的经济增长速度中总结得出的教训是，只有加入世界自由市场才能保证持续发展。同时，这也是现代化理论中的一个传统命题。新古典自由主义经济学强调发展中国家在自然条件上具有比较优势，参与到国际经济会带来好处。在这一点上，现代化理论和新古典自由主义结成了紧密的盟友，它支持贸易和投资的开放政策，强调从发达国家引入技术和资本会带来由经济增长所导致的好处[3]。

早在 1997 年——东南亚危机最早在这一年露出端倪——之前，关于亚洲虎得失的讨论就已经出现，围绕的主题是国家如何扮演一种积极的角色，以便在世界市场获得成功。就在危机加重之前，世界银行所发布的最后一项报告就小心谨慎地承认了国家在“亚洲经济奇迹”中的积极作用[4]。然而，一旦说到教训，又总是成了向世界自由市场开放会多么有利云云。

① 香港由于它的殖民地位置而富裕起来，目前正在向中国回归，而科威特和阿拉伯联合酋长国都是沙漠小国，却因为石油而致富。世界上其他最富裕的国家都在西方（如果把以色列也包括在内的话）。参见 Goran Therborn, “Europe in the 21st Century: The World's Scandinavia?” *Irish Studies in International Affairs* 8 (1997): 22。

② 对于亚洲金融危机的另一种阐释，即认为它预示着资本主义经济进入供给大于需求的恶性循环，可以参见 Immanuel Wallerstein, “The So-called Asian Crisis: Geopolitics in the *Longue Duree*,” ISA 年会报告，Minneapolis, March pp. 17～21, 1998。

③ Hoogvelt，见注释 3，p. 202。

④ 参见 *World Development Report* 1997, note22, p. 1，其中谈到一项近期的重要发展，即在东亚经济奇迹中国家发挥了重要作用，这对有关国家角色的争论又带来了新的冲击。

其次，南部那些威权主义、腐化堕落的政府，它们总是把贷款和发展援助白白浪费。有时，政府的这些失误会引发内战，从而使所有的推动一种可持续发展——无论它如何定义——的努力都宣告失败，这方面，乌干达的伊地·阿明（Idi Amin）政府成为世界银行津津乐道的“滥用国家权力”的例子：

> 国家权力的滥用会产生严重的信用问题，其影响甚至事后很长时间都无法消除。在乌干达，伊地·阿明政府对亚洲少数族裔企业家的所作所为，如没收财产、酷刑折磨等等，都留下了一种不信任的风气，当现政府希望吸引私人投资的时候，这构成了严重的阻碍。[①]

由此所得出的一般教训是，将世界银行和纳税人的钱用于支持南方那些只顾自己牟利、穷兵黩武、腐败成风的政府，将毫无意义，于是就有了所谓的“善治”——含义包括法治、消除腐败、减少军事开支等——它成为发展合作的条件[②]。不过值得注意的是，1997 年世界发展报告在如下所引的段落中，却把重心放在保护私人财产权以及所谓有必要“吸引私人投资”上了；此外，可能是更为关键的一点是，从 80 年代那些与结构性调整相关的计划中，人们得出了同样的教训：

> 在一个社会里，如果现状不受任何触动，如果不把现有联盟关系打破、重组，不对现有利益加以抑制或者褒扬，所有变革都不可能发生。当国际机构和西方政府日益置身于紧

① *World Development Report* 1997, note22, p.99.

② 见于 *Participatory Development and Good Governance*，见注释 12，p. 8。

> 张激烈的“政策对话”，就各种结构性调整计划进行磋商时，它们印象最深刻的一点，就是政治因素在结构调整中所处于的中心地位；因为有一点越来越清楚，这些调整计划能否设计、实施好，不仅在于官僚体制的能力、品格和独立地位，还在于政治上的忠诚和技能。因为那些在调整过程中利益受损的，往往都是身在国家机器中、或与国家机器有千丝万缕联系的人，他们可以运用他们的影响阻止或者延缓计划的实施。①

由此，根据参与式发展和善治话语对国家进行重构，现在被视为获得结构性调整计划至关重要的手段。此外，穷人在许多发展中国家的不幸遭遇导致了80年代的大量抗议活动，如“食品暴动”、“紧缩抗议”（austerity protests）等，由此所导出的一个推论是，一个民选政府可以得到更多的民众支持，拥有更高的合法性，从而将更为强大，在实施结构性调整计划时也将更为坚决。

第三，在西方，各种绿色和发展运动——其中有一些提出了新的方案以替代正统的罗斯托式的发展道路——的批评似乎也有不少教训可以让人们吸取。在那些大规模的发展计划中，过于依赖外部专家——通常都是西方人士——的意见，很多时候——甚至可以说是绝大多数时候——导致的结果是，大量的资本投资并没有投到最需要的人群中，有时甚至会产生一些副作用，对社会和生态环境造成破坏。由此，才有了各种推动地方参与、使边缘人群同样享有权力的种种要求、观念。这一切，在官方的西方发展话语中似乎也得到了认可，然而，它不过是主导的自由主义

① Leftwich，见注释19，p. 607。

（新自由主义）话语中一个对现有理论起调节作用的工具，而不是用来反对罗斯托式发展论的主要信条。所以，地方参与不过是提供了一个额外的“对政府权力的监督”，同时，“提高了发展计划的效率、效能和可持续性”[①]。

经过筛选的历史叙述

西方由这些发展史所得出的教训，都证明了西方 80 和 90 年代标准模式的效力，按照参与式发展和善治话语的表述，就尤其如此。这套话语所关注的，是使南方国家的经济向世界市场和跨国公司开放，在这些国家建立民主和善治，实施结构性调整计划，这些是它第一步的、也是最重要的内容。

然而，这种西方式的对历史的正统解读也是一种经过严格筛选的解读。罗斯托式现代化理论的一个基本假设是，现代化是在民族国家内部发生；至于在南部国家的社会重组过程中，是否会存在一些范围超出民族国家之外的力量和发展运动，这些力量和运动会发挥什么影响，对这一切，它并没有给出任何暗示。赤裸裸的殖民主义所造成的影响，在今天看来已经是远不可及的事情，已经无须再加考虑；然而，冷战政策留给南方的记忆，却并不那么容易消除、摆脱。美国、还有其他西方国家，都曾在南部支持、建立和武装过高度专制的政体，而且，尤其需要强调的是，这些支持也同样是援引罗斯托、塞缪尔·亨廷顿及其他现代化理论家的建议作为依据：这些理论家不只是出于憎恶共产主义，他们还相信，在这些国家，人为的国家建设有赖于强大的武

① *Participatory Development and Good Governance*，见注释 12，p. 8。

装力量①。

尽管参与式发展和善治话语经过了严格的筛选，联合国秘书长在 1998 年 4 月发布的关于非洲冲突根源的报告在这方面而言，显然更胜一筹。报告指出，在这些国家中，除了殖民结构所带来的沉重负担之外，“（在冷战中）两个互相对立的超级大国，它们在自己崇高目标的名义下，在整个非洲都支持、维护不民主的压迫性政权，而冷战一结束，非洲就突然被丢开，要靠自己来生存了”②。尽管报告非常正确地督促非洲人要“跳出过去的殖民历史来看待今天冲突的根源”，但它同时承认，随着冷战的结束，“外部干预减少了，但并没有消失”，而且，“为了争夺非洲的石油和其他稀缺资源，非洲之外的各种利益继续在发挥着重要的、有时甚至是决定性的作用，无论在结束冲突还是延长冲突上，都是如此”③。

此外，整个 20 世纪五六十年代的独立运动时期，非洲和亚洲国家都在世界经济的边缘地带奋斗。无论何时，一旦它们决定放弃殖民时期的纽带和交换体系，弃用西方自由主义模式，同时也是由于西方的禁运和要求完全均质化（homogenization）的压力，它们就不得不转向苏联寻求帮助和支持。然而，也是极其自然地，莫斯科并非无条件给予它的援助，它也同样包含了另一种均质化的压力，这带来了各种军国主义、腐化、垄断和暴力；同时，那些非洲独裁者一旦掌握了权力，也会利用超级大国之间的

① 这些环节得到了详细的考察，参见 Bradley S. Klein, *Strategic Studies and World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 98 ~ 105。

② “The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa,” Report of the Secretary-General to General Assembly (Fifty-second session, agenda item 10) and Security Council (fifty-third year), A/52/871 – S/1998/318, p. 4.

③ *Security Council*，参见注释 36。

斗争，赢得有利于自身利益的各种让步和援助。

如果南方国家的历史也是西方现代化、西方统治和压迫的一个副产品，同时，却要让人相信从历史推导出来的教训是支持西方和西方模式的绝对的、无条件的霸权地位，这终归让人难以信服。此外，姑且不论“亚洲虎”国家的具体发展细节（多数国家、多数时候仍然是反民主的），在拉丁美洲，将近一百年来各种“结构性调整计划”纷纷宣告失败的历史，为我们提供了世界发展和经济政策的另一种反面典型[①]。

从无效到双重道德（Double Morality）

马里首都巴马科地处撒哈拉沙漠南部，是一座天气炎热、污染严重、环境简陋的城市，虽然城中也有一些宾馆（最大的宾馆拉米蒂埃（L'Amitie）宾馆，是苏联 70 年代建造的）、公共建筑和富人的豪宅。城市里的街道上，到处都是机动脚踏两用车，贫穷而友好的老百姓在兜售一些蔬菜、汽油，或者干脆就在乞讨。参与这次发展援助委员会工作会议的，包括代表经济合作与发展组织和各“领航国家”（pilot countries）的大腹便便的外交人员（马里总统和部分内阁部长也出席会议），西方领导的部分国际组织的专家，以及非洲一些获得官方承认的非政府组织——他们在巴马科的时候，坐在自己部门拥有的空调轿车、或者当地的出租车里，常常抱怨学生抗议示威带来了交通的不便。

---

① 关于变化的 US/IMF 控制拉丁美洲的方式及其与拉丁美洲债务的关系，试图对这一形势造成长期变化影响的传统自由主义经济的方案的失利，参见 Teivo Teivainen, " Politics of Economism and Containment of Changes in the Global Political Community," in Heikki Patomaki, ed., *Peaceful Changes in World Politics* (Tampere: Tapri, 1995), esp. pp. 95～112。

考虑到参加会议的都是这一类的人，那么，有一件事就丝毫不让人奇怪了：在会上，甚至没有人提到那些更为基本的问题。此外，会议的安排使得不同声音没有表达的场所，只是在会议开幕当天早晨的第二次全体会议上，才提供了一个讨论一般性问题的机会，而且这只是就原则而言，在实际上，没有人利用这个机会对任何一个方面提出质疑。

最后还有一点、但绝非无足轻重的一点是，会议参加者具有的官方身份使得他们无法畅所欲言，充分表达自己个人的意见。譬如有一位代表，他来自一个与联合国有关的、在南方工作的发展组织[1]，就曾非正式地表示，他并不赞同参与式发展和善治话语中的很多内容，然而，由于他是代表自己组织参加会议，所以无法公开提出自己所关注的话题（不过，他称自己在写学术著作的时候会直截了当一些）。此外还有一些人，譬如来自加拿大"国际开发协会"的约翰·罗伯辛格（John Lobsinger）就曾提出疑问说，这次会议除了给克林顿及其"华盛顿共识"的伙伴们提供一个标榜自己支持民主事业的机会，还有别的用意吗？而接下来一个自我标榜的机会，将是十天以后的八国首脑会议。

正如前面所说，参与式发展和善治话语对历史的解读有严格的筛选和偏好。此外，它背后的罗斯托式现代化理论是有缺陷的，这种缺陷还不仅仅是因为它所包含的一种基本的内外两分定式——按照它的看法，所谓西方的、同时又被认为是普适的发展模式，是属于内在的，而边界之外的部分对内部的形成几乎没有影响。然而，很明显，从那些结构性调整计划以及发展援助所附带的种种条件——它随冷战的降温而出现，在美国国际开发署、欧共体、EBRD以及经济合作与发展组织的发展援助委员会的运

① 此处匿名是根据有关人士的要求。

作中都可以发现——这些最显而易见的事实来看，与前述看法是矛盾的。

经济合作与发展组织的世界里所奉行的双重道德，时常会面临的一个危险就是后院起火。对于多数参与这些发展实践的人士或者是观察家来说，显然，参与式发展和善治话语的表达方式和程序与民主并无任何关系，和善治的关系也不大。而在发展援助委员会的工作情境中，捐赠人和受赠人之间的关系与其说是一种对称关系，不如说是殖民关系。事实上，现在看来，要在黑非洲实现文明、和平和民主，要对它们的社会结构进行重组，这已经成为"白种人的负担"。参与式发展和善治话语除了在地方性层次上强调参与的作用以外，对不同民族和国家的本土文化和身份也缺乏一种认真的态度，这一点和罗斯托式的现代化理论毫无二致。而且，即使是在地方，"作为参照点的，也是西方价值、西方经济和西方生活方式，它们具有不证自明的优越性"[①]。

与此同时，西方世界可以自由地推进自己的共同利益。尤其是，由于全球的自由化和私有化，所有的商品现在即使在南方最贫困的国家也可以购买；而且，即使这些国家市场不大，至少某些特殊商品有可能拥有越来越大、不断扩张的市场。所以我们看到，即使贫困如巴马科，也随处可以看到可口可乐、雀巢、联合利华（Unilever）和德士古（Texaco）这些著名公司的商标。一方面西方发展援助正以每年5亿美元的速度快速递减，另一方面，在发展中国家（包括东欧），各种直接的外国投资和其他私人资金流入在1996年一年接近25亿美元。这些投资大部分流入中国和其他中收入国家，如南亚的马来西亚、印度尼西亚和泰国，拉丁美洲的巴西、墨西哥和阿根廷，东欧的匈牙利和捷克共和国。所

① Klein，见注释35，pp. 97～98。

以如此，是因为在一种竞争的环境底下，对跨国资金来说最大的吸引力来自高回报率；同时，如果得到优惠的条件，又有机遇的配合，那么，这些投资反过来又可以促进经济增长——但这种增长对于这些社会的各种不同社会经济团体和阶级是否有利，却未可知[1]。无论如何，那些被排斥在这些资金流动之外的国家，要面对的是进一步的停滞，同时降低对回报的期望。与此同时，发展中国家其中包括许多当今世界上最贫穷的国家，在过去以及现在却还要向北方的银行和政府支付每年 10 亿美元的债务[2]。

解决问题还是原地踏步？

借用罗伯特·考克斯（Robert Cox）的术语，我们可以把发展援助委员会在巴马科的工作会议上的取向称之为“解决问题式的”。一种解决问题的取向与批判理论的不同之处在于，它按照世界的本来面目看待世界，仍然维持流行的社会权力关系和这些关系所赖以建成的制度，将这些作为给定的行动框架；这种取向的一般目标是通过有效地处理各种问题，为这些关系和制度的正常运转扫除障碍[3]。巴马科会议的目标正在于此。1998 年 5 月在马里举行的经济合作和发展组织“发展援助委员会”会议上，在全体会议——这种场合充斥的都是一般性的礼节和官样措辞——

① Hilary F. French, “Assessing Private Capital Flows to Developing Countries,” in Lester R. Brown, *State of the World* 1998 (London: Earthscan, 1998), pp. 149～167. 在第 150 页，French 论述到“在接受私人投资的国家，社会中的富裕成员通常获益较多。”

② 这个数字只是一个粗略的大约数。参见 Susan George, *The Debt Boomerang: How Third World Debt Harms Us All* (London: Pluto Press, 1992), p. xv。

③ Robert Cox, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 88.

之后，紧接着的分组会议（breakout sessions）就集中讨论某些"领航国家"的特殊问题和困难[①]；这时，即使是一些概念问题，也立刻具有了实际的含义。譬如"市民社会"的含义，就引起了广泛的、而不仅仅是学术界的兴趣：因为定义本身隐含着现实的内容，它会涉及西方对市民社会的各种行动的支持程度。显然，那些没有被通行定义罗列在内的行动将无法得到财政或其他支持。参加会议的少数非西方的非政府组织，主要的工作领域都是人权、法治、反腐败和妇女问题，它们中，没有一个其意识形态是与占据霸权地位的西方模式冲突或者相异的，也没有工会或地方宗教组织——这在马里就是伊斯兰教。此外，在讨论中，西方捐赠人也表明了态度：它们无意支持任何政治党派。

至少在讨论马里和布基纳法索的发展的工作会议上（同时，根据它们的最终报告，在其他分组会议上还讨论了贝宁、乌干达、马拉维，多少还包括玻利维亚和哥斯达黎加），围绕非政府组织是否应视为"政治性"组织，存在某些争论。有些西方观点强调"不含政治色彩"、只关注实现自身目标，但另有一些观点对马里过去十年的局势——它的第一批非政府组织有一部分迅速成为政党——积极的一面更为看重。当天讨论结束时，分歧已经大大缩小，双方都同意，公共问题和政治问题就其定义本身而言，就是和国家相关的；双方都有一个共同的基本框架，就是都持有经济学上的自由主义，怀疑国家和公共政治。双方惟一重要的分歧只在于，在自由主义民主政治中，政党的积极作用是否应当予以强调。

---

① 1990 年代，经济合作与发展组织的发展合作委员会承担了一项许诺，即对民主化取得一定进步的某些国家提供国际合作援助。"捐赠国同意进行大量把某个感兴趣的国家与捐赠国结为伙伴的引导实践。"这些实践活动经过设计规划，在 1996～1997 年开始付诸实施。领航国家有贝宁、玻利维亚、布基纳法索、哥斯达黎加、马拉维、马里、毛里塔尼亚和乌干达。

市民社会并非消防队，不能凡是国家没有管理好的问题都求助于它，这一点已经一再得到强调，然而，尽管如此，有一种倾向仍认为，市民社会可以担当国家的某些职能，在国家按照结构性调整计划的要求精简职能的时候，就尤其如此[①]。在上述工作会议的讨论中，市民社会还被看做国家的一种制衡机制，很多发言者都对目前非洲国家发生的迫害和腐败行为颇有微辞。

确实，在非洲，如何创造一个运转良好、公正开放的公共领域和媒体，如何提高妇女在社会和职业政治生活中的地位，如何与贪污腐败、任人唯亲、部族主义（后两种，至少根据马里和布基纳法索的与会人员的看法——当然他们的看法并非完全客观——并非在非洲每一个地方都构成了问题）做斗争，这些都是很严肃的问题。然而，除腐败问题以外，会议中没有人讨论为什么有些国家——譬如像马里这样的国家，它们同时面临着人口增长、沙漠化、在世界经济分工体系中处于不利位置等诸多问题——的人均产量长期以来一直陷于停滞状态。1980～1995年，马里的国内生产总值按人均计算一直是负增长——而且，这些估算都还是十分模糊的，可能会根据世界银行的要求进行修正。

《世界发展报告》（1994～1997）的估算十分奇特。如果这些报告的数字都准确可信、有可比性，那么，马里在1992～1995年间人均国民生产总值减少了20%[②]，然而，经过修正的长期增长估算向我们描绘的却不是这幅图景：首先，上述报告中前面的

① 克拉克（Clark）认为，由于医疗预算受到经济危机的压缩，通常首要的选择都是裁减基本的医疗服务，这使得马拉维和赞比亚的非政府组织在推进其基本医疗工作时遇到越来越大的压力（West Hartford: Kumarian Press, 1991），pp. 110～111。

② 1992年的人均国民生产总值是310美元（见1994年*Report*），1993年是270美元（见1995年*Report*），1994年是250美元（见1996年*Report*），1995年是250美元（见1997年*Report*）。

两份分别给出了 1980～1992 年和 1980～1993 年的数据，根据这些数字判断，虽然在 1992～1993 年间人均国民生产总值的绝对值出现了大幅下落，但长期增长的数字却突然升高了许多，所以才会有 1980～1992 年间的估算数据是 2.7 个百分点，而 1980～1993 年间则是 1.0 个百分点。还有，尽管 1995 年的绝对数字仍然比 1993 年低，但 1985～1994 年和 1985～1995 年间的年平均人均国民生产总值却一夜之间成了正值，分别达到了 1.0、0.8 个百分点。这不免让人猜测 1994 年是一个转折，自此以后马里就出现了一个影响深远的经济腾飞时期，然而这却得不到任何数据的支持。

对于这种不一致，善意的解释会认为，这可能是由于像马里这样的低收入国家，国民生产总值和人均国民生产总值如果按照美元比价进行估算将一场困难，因为汇率经常发生大幅度的变动。世界银行也承认对增长幅度的这种估算极其困难，1996 年的报告题为《从计划到市场》谈到了这些困难：

> 世界银行承认，在对国民生产总值的估算中，要在不同国家之间按照人均国民生产总值进行完全精确的对比，这是无法实现的……这里有两个障碍，一个涉及国民生产总值和人口估算本身，不同国家之间的会计核算和人口统计体系是不同的，而且，基本统计信息所涵盖的范围、可靠程度也有不同；另一个障碍是，把根据不同国家货币估算的国民生产总值，再按照官方的汇率转化为一个统一的标尺——通常都是美元——进行比较时会出现的困难。[①]

① 世界银行，*From Plan to Market*. *World Development Report* 1996 (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 224。

所以，世界银行会"对国民生产总值和人口统计数字进行判断"，同时也会"加以修正"。如果我们对世界银行持信任的态度，那么我们会认为这种调整使得数据更加精确①；然而，如果我们持怀疑的态度，那么我们完全可以怀疑，这是否可能导致对数据的操纵，从而为世界银行和其他有关机构所乐于见到的经济政策提供支持？至少，我们都知道，世界银行和国际货币基金组织在收集、解释世界经济的数据时居于垄断性的地位，虽然各国所公布的程序和数据使得它们在修正、调整的时候不能随心所

① 1998年6月，我就这些数据进行了调查，从世界银行某个坚持不肯透露姓名的人士那里获得答复。下面是两封答复信件的相关部分："看起来好像你对人均国民生产总值增长率的评论依据的是旧数据，那些数据已经修改了……至于换算为美元的国家人均国民生产总值数，你看到虽然1995年的数字比1993年的数字大，但变成美元时，1995年（250美元）却比1993年（300美元）低，你提出这个问题是很有理由的。这个分歧反映了1995年马里外汇兑换率比1993年有显著降低。这两年之间，名义上的兑换率降低了76%，而与国际价格相关的国内价格上涨了38%。所以国家兑换外汇率降低的'真正'比例是28%。一般而言，如果兑换率贬值或升值超过了35%，我们就用替代兑换率来换算人均国民生产总值。"

在得到这个答复之后，我进一步询问这个"修改和调整了的时间级数的可靠性"和文中"真正"一词的含义。简单地说，为什么"真正的"1995年的250美元却比1993年的300美元更多呢？追问之下，就会带来两个重要的限制条件：①国家总是在修改他们自己的数据（当然，很可能得到了世界银行的密切合作，既然世界银行"和各国统计机构有定期的联系"）："你知道，国家统计机构为最近的一两年准备初步的数据，然后一旦获得更准确的基础数字再加以修改，这是一种很常见的做法。而且，很多国家在为连续价格级数而改变基数年或由新的基准得到新检查数据的时候，会定期修改具有重大历史意义的国家数据。"②不同时段之间是不可比的："至于我们的人均国民生产总值数字汇编，是为了国际比较的目的而准备和出版的，我们不建议使用这些数据的人进行过时比较。你知道，那些数字只是名义上的，受到各种价格变动的影响。"虽然有这个显著的限制条件，调整和修改过的（真正意义上的）时间级数（有连续调整着的价格）正是为了达到这个目的；也就是说，要进行过时的比较。

欲，而要受到约束。就此而言，中央情报局在其《1997 世界要事概览》中的做法是有说服力的：它在说明马里的发展时，对这些数据可信的程度、对跨时间比较的难度都不屑置评（它对增长程度的估算也和世界银行略有不同，不过在它看来，1994 年也是一个转折）[①]：

> 马里严重依赖外国援助，容易受到世界棉花——它的主要出口产品——价格的影响。然而，马里政府成功地实施了国际货币基金组织所推荐的结构性调整计划，推动了经济的增长和多样化，吸引了外国投资。经济增长的主要原因在于马里始终坚持经济改革，并于 1994 年 1 月把非洲法郎贬值 50%。一些跨国公司在 1996 年增加了与马里的金矿开采合作，同时，政府也计划在未来几年使马里成为撒哈拉以南地区主要的黄金出口国。[②]

在巴马科会议上，社会经济发展和跨国公司角色问题都没有触及，更不必说经济发展的不同衡量指标（即使是最常见的指标）之间的差异了。也没有人提到日益严重的全球分化，最富有的

---

① 第一封邮件（见注释 48）所附的马里在连续价格变动中的人民国民生产总值发展的数据，1994 年看起来的确是一个转折点。可是在数据中，1994 年的人均国民生产总值看起来比 1985 年的低（尽管银行早就提供了长期的时间级数，表明年增长率为 1%）。和 1994 年相比，1995 年有所增长，可是这些声称的增长到底意味着什么却还不明了。

② 根据《世界手册》，GDP 真正增长率在 1995 年是 5.2%，而人口增长率是 3.18%（1997 年 est.），这就是说 1995 年的人均国民生产总值增长率大约是 2%。在互联网上，可从以下网址获得 CIA 的 1997 *World Factbook*：http：//www.odci.gov/cia/publications/factbood/country-frame.html；它没有说明资料来源。

20%的国家和最贫穷的20%的国家之间的比率在过去30年里已经由30∶1扩大到60∶1以上，这一事实只要走出巴马科的议会大厦，走出与会者下榻的空调旅馆，走到巴马科街头，立刻就能很明显地感觉到[①]。由此，在许多分组会议上所得出的结论，所谓政府和市民社会成员之间应该有更多的对话，这听来像是不着气力的空谈。

伯明翰"人民的峰会"

巴马科会议十天之后，在伯明翰拥挤不堪的圣马丁教堂，"千禧年非洲运动"（Jubilee 2000 Africa campaign）的领袖克鲁（Kofi Mawuli Klu）义愤填膺，对西方世界的双重道德提出了激烈批判。在西方八国首脑会议的影子会议上，许多态度更为温和的演说者都要求废除世界最贫穷国家的债务，与他们相比，克鲁的发言并不那么受欢迎，然而，他身上可能更能反映未来人们的绝望情绪。

伯明翰八国会议本身成就极为有限，不过，这也很正常，并不让人奇怪。1993年7月东京首脑峰会毫无建树的时候，就有一些代表提出是否有必要继续举行这一会议[②]。这种怀疑的观点以后不断有人提起，1998年的八国会议完全被当时印度的核试验和印度尼西亚的骚乱事件所占据，本来，按照会议安排应当讨论发展中国家——媒体仍然将之称为第三世界——的债务问题，

① 现在，不但联合国开发计划署的《人类发展报告》（*Human Development Reports*）和全球治理委员会的报告《我们全球的邻居》（*Our Global Neighbourhood*）引用了这个比率"论据"，标准的国际关系教材也引用它。自然，它也是应该而且能够受到严格审查的。

② Yoshicazu Sakamoto, "Democratization, Social Movements and World Order," in Robert Cox et al., *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (London: Zed Books, 1995), p. 130.

可是，尽管发生了自从“现场援助”（Live Aid）以来参与人数最多的一次要求废除贫穷国家债务的抗议示威，八国会议仍然拒绝了这一要求，取而代之的是一套谨小慎微的债务减免方案，它实际上并没有在已有的措施上增加多少内容①。

在人民的影子峰会上，没有人怀疑世界经济有加以协调和治理的必要，争论的焦点在于参与和善治。首要的一点是，“英、加、法、德、意、日、俄、美八国，它们的决定可以影响整个世界，它们凭什么拥有这样的权力？人们对此提出了质疑。”虽然抗议示威的口号只是简简单单地有一句“取消第三世界债务”，但他们“对政策的真正挑战”在于他们认为：世界银行应当承担更多的责任；国际货币基金组织不应当像目前那样，强制推行它的政策，而应该回到它原先的角色，即仅仅承担短期稳定的职能；放弃八国会议，五年内成立一个联合国经济安全委员会或者其他类似的机构②；改革联合国，使之更强大、也更民主③。所有这一切，不过是把参与式发展和善治话语——至少其中政治自由主义和共和主义的成分——应用到了世界经济的治理中而已。

---

① 至少在英国，媒体覆盖的首脑峰会由“人民的峰会”占据了主导地位。举例来说，“50000 人抗议八国对债务行动无力，” *Independent on Sunday*, May 17, 1998, p. 1, p. 6。

② 这最初是由全球治理委员会建议的：“创建一个能够在经济、社会和环境领域发挥领导作用的全球论坛，现在时机真正成熟了，甚至过期了。它应当比七国或布雷顿森林协会有更加广泛的基础，比现在的联合国系统更加有效力。虽然它没有做出具有法律约束力的决定的权威，但是它能通过能力和中肯产生影响，就像联合国安理会处理世界和平和安全事务那样，获得它在国际经济事务中的地位。我们建议成立经济安全委员会（ESC）。这个主张不是原创——其他人已经有过类似的提议——但是我们按照自己的方式做了阐释：我们相信，我们完全可以尽早付诸实施，并获得成功。”参见网页 http://www.cgg.ch/econtex2.htm#econ。

③ 参见网页 http://www.gn.apc.org/peoplessumit98/policy.html。

现在，世界上越来越多的政治行动者和政治运动主张，必须打破通常的假定，不再把政治参与和政治责任仅仅看做一国之内的事情，在这方面，由教会、援助机构和慈善团体组成的千禧年联盟也不例外。借用戴维·赫尔德（David Held）提出的“世界主义民主”（cosmopolitan democracy）这一概念来分析，现在已经有越来越多的行动者意识到，在这个日益全球化的世界里，进行政治决策的人并非那些要承担决策后果的人，两者的地位并不均衡[①]。从世界主义民主的视角看，诸如“参与式发展和善治”主义的口号并不应当成为西方以反民主的方式强行推行自己观念的手段，从而把自己的一套——尤其是新自由主义的那一套——社会组织图景强加于处于依附地位的亚非拉国家之上。而当这种父权家长式的——它往往演变为赤裸裸的帝国主义式的——做法，一旦伴随着另一些内容，比如那些行动者——尤其是布雷顿森林体制和跨国公司——一面在追求自身团体利益的实现，另一面却丝毫不受透明度、善治和民主责任的束缚，那么，这种态度就尤其恶劣。

世界历史的新教训

与罗斯托式的现代化理论相反，世界历史是开放的、随机的，它取决于我们的行动，姑不论这个行动的“我们”是谁。历史并不存在必然性的逻辑，充其量，我们只能对世界历史的各种趋势、走向加以分析。像克鲁在伯明翰所表达的充满怨恨和愤怒的声音，在未来也有可能会发展壮大，对西方霸权形成挑战；不

① 参见 *David Held*, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press, 1995)。

边，看来对西方霸权的主要挑战不太可能来自非洲，无论它目前的局势多么险恶。

抛开伊斯兰世界，主要的挑战会来自拉美吗？墨西哥的萨帕塔运动已经宣布，现在正在进行一场反对全球新自由主义的“第四次世界大战”。根据副总指挥马科斯（Sub-Commander Marcos）的看法，新自由主义无非是另一种形式掠夺领土的战争手段[①]。平心而论，并非所有反对西方霸权的声音都是解放的声音，它更典型的一种表现是为全球化世界的政治斗争重新赋予民族色彩，或者至少是地域色彩。比如，印度在发展核武器时遵循的正是这么一种逻辑，它直指西方、俄罗斯和中国的双重标准，它的这种声音在世界政治中正日益引起重视：

> 我们非常严肃地提出一个分阶段销毁核武器的十五年计划……然而，当核不扩散条约无限延展之后，我们都看到，所有超级大国无意放弃他们的核武器兵工厂。[②]

另一方面，在俄罗斯反对派中身孚众望的俄罗斯欧亚主义者（Eurasianist）帕纳林（A.S. Panarin）提出，多元文明、创造性对话只有在多极化的世界才可能存在。帕纳林的出发点是强调俄罗斯在世界经济的分工体系中所处的特殊的不利地位，他的政治设想则是推动俄罗斯进入后工业化时代，但与此同时，他也关注如何保持和发展世界上各种文明和文化的差异。对帕纳林而言，

① Sous-Commandant Marcos, “La 4e guerre mondiale a commence”, *Le Monde Diplomatique* 44, no. 521 (Aout 1997): 1, and 4～5.

② 这些是印度前国防部长庞特（K.C. Pant）的话，引自 Manoj Joshi, “Nuclear Shock Wave,” an interview with PM Atal Bihari Vajpayee, in *India Today*, 1998.5.25。

多极意味着西方放弃其霸权，为其他文化和文明留下一席之地，他的理论呼应了亨廷顿的文明冲突论，不过是站在了与亨廷顿正好相反的反西方立场上，但他同样地把后冷战时代全球政治经济的实际冲突和潜在冲突予以地域化、合理化。进而，帕纳林还以弥赛亚的口吻宣布，“俄罗斯的使命就是创造一种对抗的力量，以抗衡植根于美国力量的单极主义，从而推动多级化。”甚至在这种明确地以反普世化为宗旨的理论中，所谓的抗衡就其本质而论，也不仅仅是精神方面的抗衡，还包括军事对抗[①]。

无论在世纪之交西方的霸权、西方的现代化和发展模式——新自由主义、同时还带有一些环保色彩——看来多么强大，我们有充分的理由相信，这一种自由主义的乌托邦仍将是过眼烟云[②]。随着全球差异的增大，文化上日益表现出均质化、西方化的趋向，而与此同时，西方却是以傲慢尊大的态度独自施行着统治，晚近的历史进程对于很多人来说，主要的遗产就是对西方的憎恶，或者，就是按照西方传统外交和地缘权力政治的规则——即使各方是以文明的面目出现——进行游戏。所以，未来自由主义的乌托邦将由于人们日益使用权力政治作为工具而宣告终结，

---

① Panarin的观点得到了回应，并在一定程度上为俄国共产党的规划所遵循。关于Panarin的欧亚地理政治学理论，参见Christer Pursiainen，“Eurasianism and Neo-Eurasianism: The Past, Present and Postmodernity of a Russia Integration Ideology”（Helsinki: UPI Working Papers 5, 1998），pp. 22～35；Patomaki and Pursiainen，见注释23，pp. 25～34，50～51。

② 关于对两次战争之间自由主义危害的迟来的警告，参见E. H. Carr，*The Twenty Years Crisis*（New York: Harper & Row, 1946/1939）。当前流行的警告来自Samir Amin，“遵循没有限制的自由主义的政策，我们不能逃脱危机。”这是一种乌托邦理想，在整个资本主义史上，一直有人固守着这种理想，因为它所反映的——不过是以一种最极端的形式——是一种纯粹资本主义的最核心的意识形态图景，它已经化简为积累法则，仅仅接受严格的资本逻辑的指导。

这完全有可能发生。

不过，在众多可能的前景之中，也有另一种可能，就是出现了一个学习的过程，由此而走向世界性的、全球的民主。而在西方内部，也需要积极主动去寻找新的方向，无论是旧式的描绘未来的蓝图[①]，还是建设一种更具有批判性的、相互关联的政治(a politics of connection) ——它所要求的是一种对具体时间、空间的判断力，一种艺术 (art and judgement in time and space)[②]。所有足够大胆、足够有远见的人都会行动起来，以避免两次大战期间的那一切灾难再度发生。在人类步入 21 世纪之后，仅仅考虑强国的常识观点——无论它是出自真实还是臆测——即现在所称的“华盛顿共识”，或者，考虑它的某些更为温和的表现形式，如所谓的参与式发展和善治话语——它仅仅在民族国家的层次上界定民主，轻视、甚而无视自身所具有的某些令人可疑的重要成分——这种情形下所采取的行动都不可能是建设性的。

我们需要发明新的观念、建立新的联盟来恢复民主的生机，使之继续发展，旧的制度必须改革，需要建立新的制度取而代之。现在，我们最需要的不是像发展援助委员会巴马科会议那样去解决问题，而是严肃的思考和行动。然而，鉴于世界政治的组织原则仍然是过时的国家主权原则，所以，如果没有国家支持，新事物的出现是不可想像的。

在这方面，现在，西方已经有一些国家愿意努力克服眼下西方的政治想像中存在的缺陷，愿意正视新的可能，愿意努力使这种可能变成现实，这给人带来了希望和信心。这里不妨举两个例

① David Held 的方式，见注 56。

② 参见 R.B.J. Walker, “After Modern Utopias: Reflection on the Possibilities of World Order Discourse,” in Heikki Patomaki, ed., *Peaceful Changes in World Politics* (Tampere: Tapri, 1995), esp. pp. 398 -402。

子。一个是英国，工党执政期间，它给人的印象是愿意仿效法国社会党人，有信心引入一些新的观念，比如“社会和文化权利”，还有“消灭贫困”、“社会正义”等。虽然，伯明翰举行的八国峰会告诉我们，单单这些原则还不能带来真正的变化，然而无论如何，能够坚持这些具有潜在的解放意义的理想本身就是有意义的。

另一个例子是，现在，在这个日益全球化的世界里，我们看到越来越多的批判和反思，人们愿意充分考虑参与式发展和善治话语所包含的全部含义。瑞典社会民主党政府 1998 年 3 月发表的政府报告《瑞典发展合作中的民主和人权》，对世界经济中所谓的民主——边缘化、两极化日益加深、加剧的民主——的后果表达了明确的关注。报告中尤其有意义的一部分是“论全球化对民主发展的影响”一章，其中谈到：

> 民主与民族国家联系在一起。如果民族国家的边界现在较之从前在实际上已经不再那么重要，它的政治领导权力正在受到挑战，那么，可以说它遇到了合法性问题，公民对体制的信任正在衰减。与此同时，由于外部世界日益一体化，民族国家也面临了越来越大的转型压力，这就带来了一个新的问题：民族国家作为一个可以自我维持的政治和行政共同体，它的未来如何？[①]

不过，这份报告尽管出现了一些好的兆头，但总体却格外地小心谨慎。例如它在讨论联合国、世界银行、国际货币基金组织

① Demokrati och manskliga Rattigheter i Sveriges utvecklingsamarbete (Stockholm: Regeringens Skrivelse [Riksdagen], 1997/98): 76, p.34.

和欧盟的时候，就根本不触及民主、民主责任和“善治”这些理想。但即使如此，它也给了我们一个信号，告诉我们未来的批判性思考、自我意识和民主风气将会达到一个新的水平。

采取行动、积极求新的最好场所也许不是八国峰会，也不是经济合作与发展组织。所有关涉其中的行动者，包括各种政治运动和党派、国际、地区，可以在这一进程的各个阶段表达自己的声音。在我看来，更好的渠道是与那些具有世界性的目标、其成员也遍及世界的组织合作共事；而在目前，重要的组织仅仅只有联合国一家。为此，我们不应该听任其他势力来支配联合国，听任它们主导它的改革，把联合国据为己有，用它来加强已经毫无指望、毫无前途的自由主义乌托邦。现在，到了我们用一种全新方式强调伙伴式的参与式发展和善治的时候了。

感谢 Stephen Chan，Liisa Laakso，Lloyd Pettiford，Nina Seppala，Roy Smith 的评论，感谢芬兰外交部的 Helna Kyronen 为我安排了马里之行。我的妻子 Katarina 在“全球民主化网络学院”(Network Institute for Global Democratisation) 做执行秘书，她为我的马里之行也出了力气，还为我提供了许多有价值的世界银行的材料，并与我一起参加了伯明翰的“人民峰会”，从而使得这一次的经历让我尤其感到振奋；此外，她还耐心地阅读了本文的前后几个版本，并做了订正，我尤其要向她表示感谢。

(本文摘自 Alternatives 24 (1999)，pp.119～142，林猛译)

欧洲治理的演变与转型①

〔德〕贝阿特·科勒－科赫

为何谈论欧洲治理

欧洲一体化并不仅限于建设一个共同市场，它还涉及政治调控。这是我们过去 10 年所获得的教训。自《马斯特里赫特条约》签署以来，共同体的权限已大大地扩展，涵盖了日常生活的很多

① 本文原文为英文，摘自：Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (eds): *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999。文章作者贝阿特·科勒－科赫（Beate Kohler-Koch）博士是国际知名学者、世界欧洲联盟研究理事会副主席、德国政治学会前主席、欧盟首脑会议专家决策小组咨询专家、中欧高等教育合作项目学术委员会成员，现为德国曼海姆大学欧洲研究中心主任、让·莫内教席教授。贝阿特·科勒－科赫教授曾担任德国欧洲事务研究所所长，受聘达姆施塔特大学、美国霍普金斯大学高级国际关系学院、荷兰马斯特里赫特欧洲公共管理学院和奥地利维也纳高级研究学院教授。目前，她仍是欧洲多个学术协会的主席和《欧洲法律》、《政治季刊》、《社会科学》、《国际关系》、《政治学年鉴》、《欧洲政治研究》、《欧洲公共政策》等科学刊物的学术委员会成员，目前正主持着德国研究协会（DFG）资助的"欧洲治理"国家重点研究项目，在政治学、国际关系和欧洲一体化等研究领域出版了大量有影响的论著和数百篇学术论文。译者注。

方面。显然，欧洲决策正在影响现实政策；但它对治理方法手段是否产生影响完全是另一个问题。从长远来看，最重要的是欧洲一体化是否将导致治理的变化。就如我们所知，“治理”这一术语涉及随国家不同而变化的治理模式[①]。实质上，“治理”是关于不同公民的偏好意愿转化为有效政策选择的方法手段和多元社会利益如何转化为统一行动以及怎样实现社会行为体的服从。

如同政府一样，治理的本质也是做出具有约束力的决定。政府与治理之间的区别在于，政府是建立在一个由宪法确定的权威基础上并负责制定具有约束力决定的组织机构。政府是一个拥有明确权力、倾向于按照既定程序进行调控的代理机关。每当没有政府进行治理时，治理就会表现出不同的特性。

欧洲共同体就没有通过政府进行治理，因而它被一种特殊的方式治理着[②]。此外，欧洲共同体治理已经渗入到了成员国的政治生活中，它的特殊的治理模式可以跨越国界扩展传播。简而言之，这里有两种假设将接受考验。第一种假设是欧洲的超国家共同体依据不同于其成员国代议制民主的逻辑发生作用，它的目的和机构建设特别促进了一种特殊的治理模式。第二种假设是“欧洲化”的过程将有助于国家和次国家层级上治理的变化，这种欧洲化正在扩大超越成员国的相关政治空间的界限。欧洲联盟成员国不仅要受这种治理体制的渗透和影响，而且任何成为这种体制一部分的政体在既定的治理模式方面都必然要发生变化。

---

① 本文所讲“治理”这一术语不是新的治理过程的同义词，但它包含各种不同的治理模式。

② 这种分析限于欧洲联盟的超国家支柱，如建立在《欧洲共同体条约》基础之上的欧洲共同体。我们没有检验它否适用于共同的外交与安全政策以及欧盟在司法和国内事务方面的合作。

欧洲共同体：一种非常特殊的治理体制

一部分普遍认同的观点认为，欧洲共同体是一个“特殊”政体，一种远远超出国际组织、但又不符合联邦国家思想的政治体制。实际上，欧洲一体化已经以两种不同的方式让我们“超越民族国家”。第一，通过扩展超越主权民族国家边界的政治范围；第二，通过构建一种现在不是、在可以预见的将来也不会替代民族国家的政治体制。

这种“特殊体制”的一个最典型的特征就是没有通过政府进行治理。“主权人”是那些仅仅在他们单个国家边界内部的主权公民。可以说，代议制民主中止于国家边界；对负有直接责任的最高决策机构来说，在欧洲层级也不存在政权的代表。然而，欧洲层级制定的政策、决定则对每一个成员国国内的公民都具有约束力。虽然没有政府，可公民依然被治理着。概而言之，治理不仅仅限于政府采取的行动。尽管欧洲治理根植于代议制民主之中，但是它不符合民主统治的标准，这一点非常明显；随之可以得出目前还不很明确但似乎正确无误的设想是：没有政府和民主代议时，治理的方式和手段将会发生变化。

要理解欧洲共同体如何被治理，就必须将这两个方面结合起来进行考虑。但是，这一点至今还没有做到。学术研究工作要么集中于共同体的制度结构和行政组织，要么注重欧洲共同体的“民主不足”。后者的讨论中心主要是草拟共同体宪法、发展公民支持以及在政治认同、协调机构的基本政治结构和欧洲范围内公民讨论方面所谓有效民主的“结构条件”。然而，人们很少关注随之产生的欧洲决策模式。

另一方面，政策分析为我们提供了无数将欧洲共同体决策的

机构设置和法律框架与共同体治理的过程和结果结合起来的个例研究。在比较政策研究领域中，人们已经深刻认识到欧洲共同体议题设定和欧洲政策制定与贯彻实行的独特特征。虽然在跨政策领域还存在一些变化差异，但调查结果与那些有兴趣研究欧洲共同体治理方式的人所描绘的情形基本一致。在“共同决策逻辑”问题上也有广泛的认同。这里，需要认真吸取的教训是：正是欧洲共同体体制的特性导致了行为体关系和决策程序特殊模式的产生；而且这还依次对共同体体制的主要特征做出反馈。

这种研究的兴趣主要在于欧洲体制的“运行”。经验研究和理论推理重在详细探讨那些可能加强或危害其有效决策和解决问题能力的欧洲多层级谈判体制的制度机制。这不是规范讨论而是功能探讨。当研究涉及在欧洲政治中谁的利益优先这一问题和这种体制在结构上是否存在某些行为群体优越于其他群体的偏见时，就会出现规范性考虑。即使在这种情况下，这种考虑的重点依然不是共同体体制的合法性[①]。

只是近来关于“谈判国家”的民主谬误的讨论才接触到欧洲共同体政策研究（在德国科学基金资助的研究项目中，这一论题作为一个重要的研究问题被重点讨论过，尤其是本茨进一步发展了这一问题，参见科勒－科赫与雅赫腾福克斯，1996）。到目前为止，那些研究欧洲共同体民主不足的人几乎没有认真仔细地探

① 为简洁起见，在此我不去区分实际研究中尚未涉及的两种明确的讨论方式。第一种方式是关于成员国与共同体机构的相对重要性和保护成员国的自主与寻求共同的欧洲利益的规范问题。“两层级”概念已将一些新的观点引入到政府讨论中，然而，新制度主义方法强调“亲共同体”谈判战略的环境和共同体机构的授权。第二种讨论方式与研究公私行为体之间的转化和偏重支持特殊的组织化利益群体有关，欧洲共同体体制的制度性质被概括为形成一种吸引私有行为体参与游戏并使某些行为体具有优先权的特殊的“影响力”。

讨过制度究竟如何运转的问题，而那些详细了解如何制定政策的人一般也还没有对服从欧洲统治的合法性做出反应。相互争论的两个学术阵营共同存在，其成员和平共处于互不沟通的状态之中[①]。然而，为了揭示欧洲治理的特殊体制是否能够逐渐形成，仍然有必要采用两种方法。决策过程受权能的分配、决策的正式与非正式规则、行政管理程序以及欧盟委员会制度（Comitology）的运行等制约。尽管如此，这仅仅是部分情形，治理还受有关构成政治体制合法性和支持有效决策主张的共同信念的约束。如果不考虑支持或反对合法治理设想的宪法框架，就不会得出可能出现欧洲治理特殊模式的折中评价。最后，这种体制是由那些完全了解其共同事业的脆弱合法性的人来实施的。因此，第一个假设是，欧洲治理不仅由欧洲共同体体制的结构特征所决定，而且也受行为体对合法组织原则理解的影响。

第二个假设为，超国家一体化和满足效力与责任要求的努力将产生一种特殊的政体形式。欧洲共同体的宪法逻辑始终模糊不清，它本身可能被看成是一项政府间的事业，一种超国家的专家政治或者一个政治共同体。根据相关的立场观点，共同体的合法性有赖于成员国政府的民主性质、产出状况或被治理者的认同。尽管人们可能就此提出质疑，但总体评价仍然是，在欧洲经济共同体初期（指到关税同盟和自由市场的完成为止这段时期），条约规定中与委员会的创议权和理事会的全体一致原则相联系的政策项目接受了两个主要的相互竞争的政治合法范式。欧洲经济共同体条约为最好由一个独立的欧洲专家小组来贯彻实行的行动计划提供了法律依据。因为任何成员国都可以使用自己的否决权，

① 这是一种应予批评的状态，因为对民主不足的评价应考虑到政治体制的投入和产出两个方面。

因此，扩展到“消极一体化”之外的政治调控无疑处于成员国的控制之中[1]。随着欧洲共同体的深化，保证体制合法性的条件也发生了变化。一系列机构改革的目的在于在不破坏这种合法性完美结构的情况下考虑基本状况的转变。采用多数表决制是对揭示决策过程的要求的反映。在一个目前承担着更广泛责任的更大的共同体中，行动能力不仅变得更加困难也更加重要。然而，多数表决制损害了合作伙伴最终决定其国内支持者接受什么或不接受什么的自主权。在弥补政府间合法性和专家政治合法性的不足时，即使通过欧洲议会推行民主责任原则也将毫无助益，因为该议会本身缺少代表性[2]。此外，在赋予公民平等发表意见的民主规范与赋予联盟集体成员平等代表权的联邦原则之间也存在着根本的分歧。

联盟的建筑设计师们陷入了超国家一体化的民主困境中，而且还找不到可以摆脱困境的方案。确定的议题越重要，就越需要使之处于成员国的控制之下，对民主责任的要求也就越明显。国内的支持者已明确表示，他们不满足于纯粹的精英体制。成员国政府和共同体当局从《马斯特里赫特条约》的全民公决中获得的信息就是它们必须使欧洲联盟“更加接近公民”。

任何朝着一个更民主体制的变化都增强了体制的统一特征，提高共同体决策认同的不同措施也纷纷出台，各种各样的项目都已经实行“伙伴合作”原则，以保证公民在共同体政策的制定中

① “消极一体化”（Negative integration）是相对于“积极一体化”（Positive integration）而言的，指消除贸易壁垒，允许市场力量渗透进入市场，就是说，为实行一种特殊的一体化而进行调控干预（廷贝尔根，1965）。

② 在科学研究团体中，存在一种普遍的认同，认为欧洲共同体体制的议会化不会改善制度的民主质量。基尔曼斯埃格（1996）和格林（1995）对此做过最好的论析。

具有决定权。为了保证相关建议能得到被治理者的赞同，委员会特别拟定了充分发挥公私行为体专长的程序规则。多年来，围绕那些委员会关心并促进的政策议题，建设跨政策共同体已经大大推动了跨国利益的形成，而且在“网络化”中发挥了积极的作用。委员会常常被看成是一个“政治企业家”，负责在欧洲范围内设定政策议题，让次国家行为体参与到游戏中来，而不管是为了促进欧洲一体化还是与成员国相比其自身政治地位如何。如果不能广泛认同欧洲决策并不仅仅是一种政府间事务，这些措施也就不会成功。政府的放任态度和社会行为体的反应取决于这样一种共同认识：互补性要素的结合——功能代理、专家政治调节、制度化思考——将会增强欧洲治理的合法性。而且，每一要素从一开始就成为欧洲治理的一部分。在经济社会委员会和其他拥有社会经济代表的咨询机构，功能代理已形成制度[①]。它们的实际价值和关于功能代理是一种弥补民主不足工具的论点也在不断发生变化，而且目前有增无减[②]。“非多数制度”、在欧洲共同体委员会制度内部表现出来的“谨慎”民主的基本要素以及已触及欧洲共同体官僚体制核心的市民社会的“桥头堡”都同样客观存在[③]。在有关“公开”与“透明”的法律条文的支持下，这些要

① 比如，就业常务委员会。在这些委员会中，工业双方都有自己的代表，而在其他委员会中，不管是委任委员会还是理事会，功能利益只能由共同体机构自行决定并负责。

② 经济社会委员会已被利益集团的院外游说者所排挤，特别是制度化功能代理思想已失去影响。但是，近年来，随着“后议会民主”讨论的展开，这种思想在政治（在欧洲共同体所支持的“社会对话”中最为明显）和政治学中重新得势。

③ 随着单一市场的产生，非多数制度的政治重要性大大增加，人们可以将标准化委员会作为实例；学术讨论尤其受马约内（Majone）文章的启发。科勒－科赫教授则对这三种不同的情况是如何改善或不能改善欧洲共同体的民主性进行了比较性评价。

素的结合意在保护两个目标：第一，弥补议会合法性的脆弱；第二，证实不同治理模式的适用性。从中得到的启示是，欧洲共同体本身就是一种非多数体制。这是一种谈判体制，它包含共同体机构和经济社会行为体，并将“国家”（成员国政府和委员会）的角色限定为一个共同努力与不同的竞争利益达成妥协的协调者和迫切要求设计共同政策的促进者，而不是决策等级制中的最高层。

我们可以从两种不同的方式来理解上述观点。第一种听起来非常熟悉，它强调委员会在决策中的作用，即委员会能够与非国家行为体结成联盟以促使政府达成协议。第二种理解则比较少见，即有关制度建设。通过吸收社会行为体，缔结拥护联盟，委员会积极参与欧洲政体界限的重新划分。最关键的问题还是共同体体制的转型，即从成员国的联合——一个国家联盟向一个正在形成的跨越多国政治空间的政体转变[①]。

委员会是一个关心欧洲政治空间界限重新划分的积极行为体（尽管并非惟一的一个）。它与其他两类不同行为体的利益基本一致。第一类是以领土为基础的次国家行为体，它们希望增强自身的自主权，或至少获得代表权，并在欧洲事务中发挥政治影响。近年来边界规则的重新解释已越来越明显，地区（和后来的自治区）成为相关的政治行为单位。首先，他们的政治认识被限定在特定的政策领域，即欧洲共同体结构政策领域。目前，在各个国家各自表述区域的共同认同已成为一项普遍性原则，而且在“地区委员会”已形成制度。

既定的边界规则也与功能性的集体行为发生了矛盾。正是由

① “国家联盟”是由德国宪法法院在其关于马斯特里赫特条约的决议中指出的。

于公司的跨国合并导致了大量现实的欧洲法人行为体的产生，所以利益联盟随之出现，它们不仅是国家联合而成的联盟，而且从组织利益的角度看，它们撇开领土来源并把欧洲共同体视为相关的活动舞台，这些利益联盟实际上是跨国性的。

但是，并不只是善于应变的团体行为体在向传统边界发起挑战，共同体法也授予每个公民跨越国家边界的权利。这不仅仅是一个流动性和机构权力问题，而且发展到向国家主权的最高权力提出挑战。成员国公民有权通过共同体法采取法律行动对付政府。从这一意义上讲，欧洲共同体已经制度化为个体公民的参照群体。共同体的决策为公民提供了机会，公民可以充分利用这些决策而无需顾及其国家政府的裁决。

同时，单一市场和共同体法已将“混合体”转变为以部门为基础的“政治单位”。一种混合体制通过体制间谈判来进行治理，而政治单位发展了单位内治理的不同模式。在成员国不再确定政治选择范围的情况下，其他利益代理方式获得了合法性。成员国政府再也不能声称自己是公民利益的惟一代表。其他的途径同样是公开的，其他的非国家行体也在为取得合法利益代表地位而进行斗争。

总之，欧洲共同体体制既是一种混合体同时也是一个单位，国家机构与共同体一起参加单位之间的谈判。尽管如此，个体、团体和集体行为体也是政治过程的合法参与者，他们把欧洲共同体看做是一个单一的游戏场。这将有助于一种特殊治理模式的产生吗？

治理模式的类型研究

我们所需要的是一种认同与政治体制特殊特征有关的不同治

理模式的启发式工具。类型研究将对两个方面有所帮助：其一，描述欧洲联盟体制的最重要特征；其二，将不同成员国归类，以便了解如何安排它们，并看看成员国究竟有多大差别以及欧洲一体化可能在哪些方面影响国家治理模式。准确地说，因为这种归类制度必须涉及不同的治理类型，作为这种制度基础的范畴也必须说明治理的本质，即将大多数个体的偏好转化为具有约束力的集体决定。

虽然在定义标准上我更接近勒姆布鲁克（Lehmbruch），而不是利奇法尔特（Lijphart）[①]，但在进行类型研究时，我想利用利奇法尔特著名的民主体制类型研究原则。利奇法尔特的类型研究以两个标准为基础：社会结构和精英行为。根据我对机构运行的理解，结构背景不能直接解释治理模式，精英行为则是一个可以跨越不同治理类型的更加值得依赖的变量。分析一种体制构成要素的本质不能说明治理类型的跨国与跨部门的变化，应将注意力集中在与这些构成要素之间相互作用的关系和规律性模式上[②]。结构的偶然性和“任务偶然性”都会产生一种强制效果[③]。然而，“在跨组织关系的设计中，相关的集体行为体拥有某些战略选择的自由”，这种选择又有赖于那些受社会现实共同解释引导的行为体的战略取向。理解一种特殊的治理体制要求“重新解释促进其制度化的目的与意义”，它们“应被理解为共同历史经验

① 利奇法尔特的著作主要论述比较政府，而不是国际关系。然而，他从阿尔特胡修斯（Althusius）那里借用这一术语，当阿尔特胡修斯论及“联盟”时，他把这一概念用做国家联邦。利奇法尔特自己写到，联盟模式处于统一的英国模式和国际外交模式之间。

② 由于勒姆布鲁克对利益协调感兴趣，他只涉及组织和公共官僚体制的相互作用。

③ 由于欧洲共同体实行分立的决策制度，对在研究中已被描述成工业组织的“任务偶然性”的理解尤其贴切。

的产物”。

在韦伯的这种传统中，我将各种“宪法思想”作为区分不同治理类型的基本标准。它们包括有关“中肯的”（以因果信仰为基础）、“适当的”和“示范性的”（以规范的信仰为基础）治理方法的“信仰系统”。

表1　有利于不同治理模式的宪法思想

关于政治关系的组织原则		关于政体的宪法逻辑	
多数规则	联盟	公共利益	个体利益

类型研究以两个范畴为基础：一个指政治关系的组织原则，另一个是政体的宪法逻辑。

同样存在两种对立的政治关系组织原则：多数规则和联盟，它们与不同的结构框架联系在一起。多数规则应该最适合于政治精英们的同类政治环境和使之适合于对立政治观点的实用主义导向，联盟存在于以深刻分歧为特征的多元社会，这些分歧只能通过一致性的政策模式和包罗一切的大联合来解决。然而，结构框架没有导致特殊的行为体关系模式的产生，它们反而放弃了对某种情况和竞争战略选择的特定理解。“优良治理”（也有人译为“善治”，译者注）思想在历史情势中得到了发展，而且从如何更好地处理已出现的问题和迎接挑战的角度说明了各种背景条件。

这些说明几乎都不明确。欧洲的情况正在误导人们期待能将结构直接解释为治理思想。对此有两个合适的原因，其一，欧洲历史具有丰富的政治思想和制度实践，因而在立宪政治方面将保持竞争的世界观，而且还存在着说明不同实际经验的多样国家传统。其二，欧洲联盟作为一个“政体”仍然处于形成阶段，甚至

它的性质也充满争议——尽管不涉及其最终政策。根据将欧洲联盟理解为何种政治事务，其概念将会有所不同，或者发生变化[①]。因此，很难预测哪种解释将占主导地位。因为在当代政治中反复出现的各种概念可能僵化成为大大影响着对后来危机和结构适应进行解释的意识形态沉渣，从而也使研究工作面临挑战。但是，这种“正在出现的概念”将不仅仅概括不同国家对合法治理类型的盲目信仰。从初始条约和后来制度改革的内容来看，它也有“路径依赖”。政府间高层协议和日常实践已经建立起一种制约未来选择的制度体系。此外，受不同信仰体系的导向，行为体的兴趣不同，对自身任务的理解也不同。本义上，成员国代表是欧洲联盟体制构成要素的保护者，而共同体机构（欧洲法院、欧洲议会和委员会）则是“欧洲利益”和正在形成的欧洲政体的代理机关。

简而言之，联盟和多数规则不是为某种结构状况所支持的组织原则，而是受某些关于特定治理模式合法性的基本信仰推动的战略选择的结果。联盟是一个有意识的概念，它将可能与少数人的附属地位不一致（甚至是暂时的）的异质性与多数人的意愿联系起来。另一个方面，多数规则让人相信，组成“简单多数联盟”是一种保证有效统治的最好方法。附属地位能被接受是因为在政治竞争逻辑中，统治是一种世俗的事务。依顺的基础在于，假如在统治表现拙劣的情况下，少数人将取得多数人的地位。

治理类型之间的第二条界线是何种治理类型表明了一个政体

① 有些令人感到惊奇的是，50年来，有关治理欧洲共同体的论文几乎没有改变国家精英们关于治理正在形成的欧洲政体的本质和最合适方法的观点。国家差异比盲目的意识形态倾向更为明显。曼海姆承担的一项比较研究项目为此提供了证据。（雅赫腾福克斯，1999）。

宪法逻辑的不同设想。这种宪法逻辑是一种特殊的边界规则，它阐明了形成何种合法政治行动单位的根据和原因。就此可以用两种其他方法来回答。集体政治行动被认为是合法的，因为它的基础是那些有组织的愿意协调一致的人[①]。在政治过程中表述和产生的认同中，政治是一种投资。根据这一思想路线，恰如其分的治理概念是追求一种代表公民共同体利益的共同目标，这种比较概念建立在个人主义和自我利益的框架基础上。治理必须调和在和平解决冲突的制度化系统中自私个体的不同偏好。合法的发言权不局限于某一共同体的成员，反而扩展到所有受政策影响的人。任何具有现实利益和有能力改进决策质量的人都是合法的政治伙伴。异质性是制度的特征，利益协调要靠功能划分而不是领土界线来组织。

当这两个范畴相互结合时，可以区分四种治理模式。第一，“国家主义”，它以多数规则为基础，依靠对“共同目标”的忠诚来维护；第二，“团体主义”，它包括不同社会利益，它们在同一结构中寻求共同的利益；第三，“多元主义”，它将多数规则和个人对利益的追求结合在一起；第四，“网络治理”，其基础也是利己的行为体，目的在于在谈判过程中“增加共同利益”。

当寻找与治理类型研究一致的经验案例时，最普遍的途径就是研究政治关系的组织原则[②]。从这一角度看，“英国模式”属于“多数规则”类型，“瑞士模式”与“联邦类型”一致[③]。

---

① 我不是指任何建立在成员国不可剥夺的权利基础之上的“原始共同体”的思想，而是指“意愿共同体”思想。

② 当涉及经验案例时，首先应该记住某一特定时期政治体制的发展，其次，描述的目的在于强调区分不同体制的基本特征。

③ 勒姆布鲁克和利奇法尔特已经详细研究过这两种模式。

表 2　治理模式类型研究

		政治关系的组织原则	
		多数规则	联盟
政体的宪法逻辑	公共利益	国家主义	团体主义
	个人利益	多元主义	网络治理

这两类模式的重要特征非常清楚：在“英国模式”中，政府的组成本质上是一致的，这就是多数派执政，少数派反对。政治为竞争所控制，政治观点则充满矛盾。正因为竞争是游戏规则，所以多数派政府以“简单多数联盟”为基础。制度的发展有赖于实际的冲突解决方法，这种方法最有可能在相同政治文化环境中出现。

“瑞士模式”少有人知，但易于记起。它的基础在于众所周知的现存的文化社会多元性[①]。这种制度的最重要特征是以协商一致的结构为目标的相同政治风格。大联盟和对少数派的否决权是规则而非例外（在英国模式中）。在制度逻辑中，所有重要的社会组成部分共同合作治理政府。这一点真正适用于为深刻的文化社会分歧所分裂的政治体制，也适用于联邦体制。在这种联邦体制中，社会分裂的本质是独立自主的，政治团体是根据领土界线来划分的。德国的情况正好说明了这个事实：在联邦体制中，领土分裂并不一定伴随社会文化分裂，但是，在很大程度上，作为同质的社会组成部分的特殊政治组织将可能导致政治分裂。再者，结构并不决定治理模式。联邦德国被视为联盟民主的典型样板，然而美国则属于多数民主的阵营，虽然它具有联邦结构。

在国家社会的关系中，第二条界线最为明显，它因根据为形

① 在它的四个不同语言社区表现最为明显。

成政府逻辑而制定的标准——对共同目标或个人利益物质化追求的不同而有所区别。法国被认为是这种国家主义哲学的最典型代表。以这种“民族国家”思想为基础，“国家”有责任保护民族的认同，也有义务阐述“国家利益”。根据这一逻辑，政治本身富有“人情味”，这是核心参照物即国家意愿的持续再生。私人利益集团游说政府促进部分利益，这是一个生活现实，但不值得赞赏，因为游说与制度不相符合。治理权威不是建立在成功的利益协调基础上，而是依赖于选举投票和一个强大的国家官僚政体。执政者与社会各组成部分不存在相互交流关系，他们处于支配地位，这种政府有权过问下属。美国则属于对立的阵营。政治并不涉及“国家意愿”的产生与表达。它是一种关于谁决定什么的利益驱动游戏。任何拥有资源和技能的人都有权影响物质和非物质商品的权威性再分配。

联盟体制与这一界线有所不同。政治必须追求共同目标这一信念是（新）团体主义制度的指导思想。它左右着团体之间的关系而且也包含在团体内部关系之中。团体主义的本质是强国家正与数量有限的边缘团体讨价还价，这些团体享有代表性垄断权而且控制成员的行动。它们之间的联系和保证依顺的能力不会仅仅通过简单的利益组合产生。团结受共同愿望的影响，而且关键问题是，其目标也不仅仅是协调利益。盲目的拥护包含着一种强烈的意识形态成分。利益集团是形成成员认同的机构。成员的隐含之义是属于其中一员，“退出”不仅仅是一个个人成本——收益的计算问题。团结是集体群体转变为“法团”行为体的必要条件。在相互关系中，依顺是一种强有力的策略。当社团失去了世界观的魄力时，团体主义制度就开始趋向瓦解。

与其他制度比较，“网络”制度最明显的特征是，政治不是认同的重复，而是管理差异的复制。这一点在欧洲联盟个案中最

为明显。它缺少一种对集体行动具有约束力的统一的意识形态。一谈到“欧洲”这一概念无非暗指一种共同的但四分五裂的历史和一种基督教、罗马法与教义的跨文化传统。其原因纯粹是功能性的，而且主要建立在这样一种假说基础之上，即在处理适当时，制度化合作可以转化为成员的共同收益，如和平、安全或福利。设立共同机构是为了保持制度的持久性，并在团体间谈判中“增加共同利益”[①]。治理包括在高度混合的谈判体制中与两个主要行为体即理事会和委员会达成协议，但这两个行为体在政治上不以任何直接的方式承担责任。撇开暂时的民主意义，结果是无政治的决策。没有一种表决机制能激发人们对欧洲事业的政治忠诚情感或者在重要问题上极力支持多数派的立场。因此，“政治至上”与欧盟制度格格不入。这种制度的基础是承认利益的多元性，并与等同于有效实行的简单化合法性概念联系在一起。

既然联盟是一个广泛认可的治理原则，利益是相互交流关系的理论基础和持久协调一致的真实原因，那么欧洲共同体就会很好地发展成为一种网络治理模式[②]。

“网络治理”的特点何在？首先，它不只是一个学术概念，在学术研究中它被用做一种分析工具；而且它还是一个政治概念。它的主要思想是：政治与解决问题有关，而且决策环境是由高度组织化的社会次系统的存在来规定的。显然，在这种环境中，实际有效的治理必须认识到这些社会次系统的特殊理性。治理就是使新的调控机制适应一种按照其自身调控原则正在发挥作用而且至今还不愿或不能改变的环境。欧洲一体化是一项在高度

---

① 应该重新认识到，欧洲共同体制度是有意为增加“共同利益”而设计的，其目的并不仅仅在于减少“交易成本”。

② 科勒－科赫教授已经发展了如下思想，在这里进行概括是因为它们在小组讨论中被提到过。

复杂的背景下转型的工程，单方面的驾控不能推行新的有时甚至极不符合社会常规的调控原则。欧洲合作的机构和主导思想都不允许存在官僚治理体制。理想的运行要求得到目标团体的支持，这并不意味着他们的部分利益应该优先，而是以一种促使他们在生产方式中适应新的形势的方式公平发展。共同体可以发展成为一种谈判制度，特别是一种具有多变几何层级的谈判制度，因为在一些至关重要的议题上必须顾及各种不同的行为体。不仅参与谈判的成员国政府，而且各种各样的公共部门和私人行为体都是游戏的组成部分。

其次，"网络治理"可以建设成为一种适用于探索性目的的理想模式。在设计"网络治理"的整体蓝图时，应该突出四个主要特点：国家的作用、行为规则、相互作用模式和政治行动的层级。从政治制度内最密切相关的公共行为体的角度看，"国家"本身不再是一个行为体，它的作用已经从"自上"的权力分配和调控转变为调停者和促进者[①]。治理涉及将相关的社会行为体组织在一起。网络化是一项最重要的艰巨的任务，当它提供能够减少交易成本、稳定自我协调一致的制度框架时，也就圆满地完成了任务。公共行政管理是一个主要为政治交流和协调搭设舞台的行为体。

"行为规则"和在"谈判国家"内部流行的决策方式不同于那些在等级体制国家或无政府"自助体制"中盛行的规则和方式。如果还假说行为体是自私的、理性的，就不可能设想这些行为体的处境结构将产生影响。这些行为体被限制在一种稳定的谈判体制中，这种体制高度重视"亲共同体"的行为。然而，将之比喻

① 这并不意味着政府仅仅就是大量压力集团中的一个，从方法论的角度看，也不表明集团行为体以前就不适用于政府。

为一个“混合运动”行为体最为合适，因为各相关团体既有共同利益也有利益竞争。共同解决问题常常与利润的分配联系在一起。因此，集体从善像对部门利益的追求一样更应成为游戏的一部分。

不同的相互作用模式也逐渐形成。等级制和依附关系为一种建立在更平等的基础上的交换关系所取代，在公私领域之间曾经清晰明确的界限也已变得模糊，出现了许多相互重叠的谈判领域。“国家”不是一个单一行为体，而被分解成功能各不相同的次结构，这些结构是部门“政策共同体”的组成部分，而且国家还参与了各种各样的“问题网络”。

政治行动的层级分为较高层级的协调和包括那些受一种政策影响、而且其积极支持对政策的贯彻执行又十分必要的人在内的较低层级。“共同解决问题”在功能上必然更为具体。任何经过调整有利于“本地资源动员”和“共同学习”的政策都必须保持自治和分散，而且应在较低层级上的更小的单位贯彻执行。“辅助”是网络治理中的一个核心原则。在这一原则被共同体法采纳后出现的富有争议的讨论尤其重视随之产生的各种困难。承认“地方”层级的更多自治势必导致地方主义和对整体利益的剥夺。

当治理模式发生冲突时

我们可以设想，在共同体制度内部很可能出现网络治理模式，那么，欧洲共同体治理将对成员国内部已经建立起来的治理体制产生什么影响呢?

乍一看来，欧洲联盟成员国之间的治理模式显然相当不同。最简单但似乎正确的假设是，无论回应国内还是国际力量，准备适应哪种国家治理体制都取决于制度的“竞争”及其共同发展。而且，从成立已久的复杂组织的明显惰性来看，创新不是替代传

统模式，而是更有可能成功地“扩展”。最后但并非最不重要的是，有大量的证据表明“国家治理的欧洲化与维持极不相同的国家机构设置是一致的”。难道路径依赖就能说明一切？

事情不是那么容易。首先，欧洲治理的潜在影响有一个规模和范围问题。欧洲共同体绝对没有完全的管辖权。能否明智地设想，在几个重要经济政策领域普遍存在的治理模式将会从整体上发展成为制度吗？或者在特殊的政策部门内，是否更有可能控制变化？如果记得欧洲共同体政策是非常特定的部门这个现实，“中间层级”途径可能最有作为。如果再考察具体部门的话，也要考虑欧洲共同体政策正处于不同发展阶段这个事实，它们的成熟程度因领域不同而不同。

通过研究不同的政策领域，我们当然可以获得一个更详细的蓝图。但是更多地了解治理实践中的多样性仍然不会告诉我们任何有关制度变化的情况。为了系统地理解一种特殊的治理模式如何从欧洲层级传送到国家层级，可以考虑三种不同的途径：强制、参与和吸引。“强制”是从欧洲层级向国家层级的单径流动，而参与和吸引则认为接受者能发挥更积极的作用。参与意味着面对现实中的欧洲治理模式。经验可能改变也可能难以改变对特殊治理模式及其适应准备的评价。共同体正在提出新的引人注目的治理概念，无论何时提出要求，也无论行为体认为适于何时将这些新概念融入自身的战略之中。因为欧洲共同体是一块向所有人开放的政治空间，它为各种寻求外部支持和鼓励的行为体提供机会。仅仅追求“影响”将会掩盖有助于治理模式推广扩大的积极和相互作用方面。

然而由于另一方面的原因，区分三种不同的传播方式是很重要的。治理既有思想的层面，同样有组织的层面，因面改变其中任何一个方面的动机都会以不同的方式扩散。思想层面关系到什

么是合法治理这一共同概念，也与信仰系统有关，诸如解决问题的适当和典型方式是什么，怎么调解冲突，如何组织公私关系，等。信仰系统几乎不可能是“强制的”，他们可以发生变化，因为知识会产生影响或者因为围绕新政策所形成的立场有助于提出新的“指导思想”。另一方面，信仰系统当然要受到强权政治的影响。由于不同联盟之间的均势发生变化，不同的概念可能变得更为重要。当涉及治理的确切内容即政治过程的组织时，更有可能出现强制。这与行为体的准入、权能的分配、正式规则和程序的制定以及政策界限的确定等有关。

强制与欧洲共同体的部门政策关系密切。每当欧洲政策体制被建立时，这种情况就会发生，欧洲政策体制把与一系列特殊调控程序一致的目标和政策领域所包含的一群不同行为体联系在一起。有关实行欧洲共同体地区政策的条文就是一个如何将项目与程序逻辑相互结合的极好例证。“合作”是在制定和实行结构基金项目时鼓励将次国家行为体和社会行为体等同视之的原则。但是，这些项目并不是最令人信服的强制例证。他们的规模有限，而且仅仅适用于那些有资格并愿意参加和接受附加条件的人。另一方面，调控政策没有留下回旋余地。在制定这些调控政策时，作为正式指令虽然它们给国家的多样性留下了一些自由的空间，但其约束力依然存在。不过这些调控政策还不是一个明显的强制事例。通过研究指令的历史情况，一个非常明显的事实是：治理的变化几乎从来都不是强加的。适应是一个与持续的政策谈判共同发展的过程。适应性变化发生在指令发布之前而非其后，一旦一项政策制定下来，从属于法律强制可能成为例外，并且表现出隐含在特定（国家）背景下的反对。

谈判包括信息交流和因为调控优化问题而保护优先政策选择等。这是一种能够实施学习过程或减轻适应性行为的理想状况。

在欧洲共同体背景下，参与可能被认为是产生治理变化的最有效的方式。从促使特定的个体成为网络成员这一角度来看，欧洲共同体背景下的“参与”不是一种私人事务。网络与组织有关，网络运行意味着能保持组织间的协调。由于组织间系统的复杂性，已经制定出一些特殊的战略。虽然不可能存在“明确的设计规范”，但是在不同的环境条件下，治理战略仍可能发生变化。随着国家层级上自主行为体的增加，结构的相似性发展并导致了转让行为。无论何种变化均发生在适应性不断增加的过程中，他们涉及一大批在由欧洲化和全球化同时引起的形势迅速发生变化的压力下寻找方向的行为体。由于参与了欧洲政策的制定、贯彻执行和跨国利益的协调，这些行为体已成为新的社会现实。参与意味着成为制度化学习过程的一部分，而经验将使人们认识到一种特殊治理模式的不足与吸引力。

吸引听起来好像是最缺少主动性的战略：共同体为最优良的治理实践树立了榜样，也在一定程度上令人信服地论述了治理思想。但指望这种情况能引发变化就有些过于夸张了。建构主义方法有助于界定思想和政治实践如何传播扩展。欧洲政策的设计使得国家和共同体行为体陷入一个复杂易变的过程，它包括对欧洲政治调控目标与目的的基本原理的共同理解。这里有一个结构范围问题。欧洲共同体政策通常通过扩大现存共同体的职权来得到发展。从这个意义上来说，新政策与既定政策在功能上有密切联系，这又说明了它们为何与既定的基本原则如此一致。实际上，诸如设计完美的战略、忠诚的证实和委员会的创业能力都已成为制度的组成部分。当根据增补完善而不是重新制定一项新的政策的逻辑，并且与检测实验原则和调控模式保持一致时，在所有领域扩大职权范围的行为几乎很少遭到反对。用“后结构主义”的话来说，发展治理制度是一个将组织和秩序“引人变动不稳的环

境中的竞争过程。”这些“引入过程”可能将“形象、代表与涉及合法意义、陈述和规范之间紧密联系的价值体系结合在一起。这些代表把一项特殊政策与其他的决策领域和社会文化相互作用的领域联系起来。……隐含在政策和政治项目背后的基本原理必须包含在更大的目标框架内”。其实这些易变的特点并不仅仅是在行为体卷入共同体相互作用之中时才得以扩展。新的共同体指令的拟定必然促进那些一方面以国家为背景另一方面与跨国立场有关的讨论。共同体机构承认委员会处于领导地位，并赋予它某些特别的能力，即“调解争议的能力，在彼此间本来就很封闭的不同立场之间建立联系的能力，以及在决策过程中因此以一种大体公平和恰当的方式来定位自身和其他行为体的能力”。

共同体政策谈判一直是一场关于葛兰西（Gramsci）称之为“霸权思想”、界定部门治理的合法对象和恰当方法手段的竞争。提供具有说服力的思想只是蓝图的一个方面，另一方面则是那些想控制思想供需的人的保护能力。在一个开放的社会，很难控制公众的立场，这样做的最佳办法就是将政策的范围限制在讨论之内。控制主要是借助于操纵那些思想将在讨论中得到支持的领域来进行。通过以特定方式来界定政策议题，政策领域将向特殊的行为体开放或封闭。正是这种“核心行政部门”控制着政策议题的界限，这样，就决定了哪些行为体可以合法地要求参加讨论和受到影响。正是这种“边界政治”向概念化思想的传播敞开或关闭了大门。

为经验研究构设框架

为了回答欧洲共同体是否必须发展一种网络治理模式并且使之成为成员国的治理制度，需要设定一个分析框架以便全面把握

持续变化过程的复杂性。正是由于这个原因，本文采用了一种治理体制类型研究，这种方法允许我们区分不同的治理模式，让我们能够基本了解不同治理模式的内在逻辑。它概括了网络治理的最根本特征，因为可以设想欧洲共同体的目的和机构设置最适合于网络治理模式。另外，本文从制度上说明了在欧洲和国家政治领域之间治理模式的不同传播方式。有充分的理由认为，这种传播将发生在欧洲和成员国政体内部对合法性的多样理解的压力之下。议会民主的缺陷使得政治中功能代表和专家参与的重要性大大增加。这将发生在个别政策领域，这就是为什么如下大部分章节不是详细研究单个政策领域就是进行比较政策分析。

特殊治理模式的出现是由欧洲联盟及其成员国的宪法框架决定的。部门治理中的任何变化都必须考虑到相邻部门的治理模式，有时偶然事件既可以促进也可以阻碍新的治理模式的传播。尽管如此，这并非仅仅是“历史制度主义的作用”。在市场的影响下，也出现了适应性变化。欧洲单一市场和全球化正在重新创造一种行为体能进行充分选择和达成协议的环境。权力和选择上的变化可以使不同的治理模式更具有吸引力。最后，与既定的规则和程序相比，治理变化必须包括那些考虑变化发生成本和调控逻辑的合法性的行为体战略。市场的影响也可能以另一种方式体现出来。面对网络治理体制内在的复杂性，也许将更分散的权力让与市场治理机制会变得引人注目。

当我们考虑行为体战略时，权力（政策特有的行动能力）不应遭到贬抑。欧洲共同体建设不可能改变传统利益协调的模式，这仅仅因为国家层级上的行为体丧失了跨国家利益代表的地位。弱小的行为体可能注定只具有地方性影响，因为他们没有掌握成为欧洲共同体政体中欧洲行为体的必要资源。政策领域的扩大歧视了那些受到影响但又不能成为新的游戏中合作伙伴的行为体。

政府间主义日益强调制度成分，它很可能成为一种具有吸引力的选择。另一方面，委员会期望从增强制度的整体特征和接纳不同类型的行为体中受益。共同体范围的确定正在对政体建设发生重大影响，也会巩固特殊治理模式。虽然机构设置涉及成员国政府的权力，但许多别的行为体同样参加了进来。无论行为体何时反对，谁是“核心行政部门”都非常明显。只有民族国家政府才是最终的权威和仲裁者。“边界政治”描述了政策范围，这样就给社会、经济或其他力量提供了舞台或者相反。结果，决策可能仅剩下为最高行政部门所控制的纯粹的政府间事务。货币事务、外交与安全政策和司法合作都不是网络治理的典范。公私行为体不能轻易地改变决策层级，也不能从事跨国联盟建设。这里必须再次提醒的是，“欧洲治理”不是一个包罗一切的固定模式，而是跨越不同政策领域不断发生变化。

在本文范围之外，还有两个问题。第一，尽管认真选择政策领域而且已有大量的范例，但是仍然需要通过更多的比较研究来解答各部门的状况是否能反映一致性的欧洲治理模式。我们应该特别注意不同政策类型的多样性，即相对于再分配政策而言的调控和分配政策。因此，我们希望本文能抛砖引玉，促进学术讨论、从而吸引他人共同参与这一问题的制度解决。

第二，还未提出有关网络治理民主性的规范问题。本文认为治理战略受精英意识的影响，即欧洲共同体的民主性辜负了公众的期望。“民主不足”可能成为治理模式谨慎变革的推动力。但是，另一问题是，被选定的方法是否会有利于制定负责任的反应灵敏的政策。要找出一种用来评价诸如欧洲共同体这样一类在网络治理模式中运行的相互贯通的治理体制的民主性的标准也不太容易。传统的认识是议会治理的标准还不足以评价欧洲制度的民主特征。因而各种范畴如透明、责任等常常适用于欧洲共同体，

而且与民族国家代议民主模式有密切关系。甚至在这种背景下，仍然可以公开讨论这些范畴是否适用。在谈到英国制度时，罗德斯这样讲过，“要求一个机构来说明它如何运行本身就忽视了不同政体的主要特征。政策不是某一机构的责任，而是诸者之间的相互作用。责难某一机构的程序过程忽略了主要的过程、组织间冲突和一致”。

当然，欧洲共同体是一个差异较大的政体。很难预断“后国家民主”的本质，以及适用于它的标准范畴。其结果，我们只能将讨论专注于治理的演变与转型这一问题。

（吴志成　编译）

欧盟治理：寻求民主的合法性[①]

〔德〕贝阿特·科勒－科赫

宪法发展的推动力

显然，当代治理（即通过内外部挑战所形成的各种障碍对社会进行有意识的调控）给民族国家政府提出了过高的要求。全球化是一个颇为流行的词语，它表明问题的分布和政治调控的有效范围彼此不再适应。为此，欧洲国家借助一体化来寻求补救。问题是，当政府的权能不断向欧洲联盟这一层级转让时，是否能同样考虑到对有效和民主调控的治理的要求。

根据政府和欧盟委员会的公告，这个问题同时还与政治行动能力的增强和“接近公民”有关。然而，人们不应该只根据参与者的良好愿望来简单地评判一种政治体制发展的性质，更确切地说，必须分析那些引导机构改革转变为具体的现实政治体制的实际行动战略和结构框架条件。首先，必须就未来发展的详尽判断提出治理方案。本文的观点是，欧洲联盟制度的发展是机构自身发展和有目的的干预的结果，这种干预一方面明确以利益为准

---

① 本文原文为德文，选自 *Politik und Zeitgeschichte*，第 6 页，2000。

则，另一方面也受很少得到反映的“机构神话”特征的影响。近几年的政府会议签订了许多条约，它使我们所有人都认识到：成员国是“条约的主人”。从中同样能清楚地看到，只有政府和欧盟委员会才是行政机构的代表，是它们彼此间达成了机构改革的妥协。虽然议会和公民具有最后的发言权，但是他们仅仅是在接受与拒绝之间做出选择。

“自上”的宪法政策干预可以通过“自下”的机构转型来补充。现行的欧洲联盟制度在很大的程度上受共同体机构行为的影响。尽管这些机构必须遵守现存的宪法规范，但是通过它们在规定的宪法框架内运转的方式方法和使机构的预定规则获得的某种意义，它们仍然可以改变宪法现状。规定具有解释力，例行事务在日常实践中也会逐渐成为习惯，它们使机构的现实呈现出不同的面貌。此外，在机构的转型中，欧盟委员会和欧洲议会都是党派行为体，它们单独或在联盟中推动机构朝着预期的方向发展。有时，这一点可以通过机构内部的正式协商来实现，但大多数情况下是根据各自的理解并通过实际贯彻条约规定来非正式地完成。欧洲议会如何解释它在 1999 年初委员会辞职时所发挥的作用以及从中产生了哪些政治要求将为说明其强大的影响力提供颇富教益的直观素材。

共同体机构的行为是很重要的，但不仅仅是决定性的。现行的宪法尤其是通过政策委员会和社会融合的方式得到发展。经济和社会行为体积极为它们自己开辟欧洲政治空间；它们试图反映自身的要求，并且努力开辟通往欧洲联盟决策过程的通道。利益协调的特定模式得到了发展，权力地位获得了巩固或者遭到削弱，有关适当措施和合法政策的思想也逐渐发生了变化，并且影响着欧洲的治理。换言之，欧洲联盟制度的发展不仅受到具有自身利益的机构之间所达成的非正式安排和社会与政治相互作用的

日常实践的推动，而且得益于政府会议的宪法协定。

机构政策——机构利益的反映

1. 行政机构的观点

行政机构的政治要求可以用两个时髦的词语来表达：即它与产出合法性和善意的宽容有关。最近几年中，政府在政治上面对的是一种动摇不定甚至完全矛盾的公众。各种民意调查表明，在政策制定者和公民之间存在一条清晰的鸿沟；欧洲联盟的扩大和深化明显成了精英们的事情。人们力图通过多种多样只有提高自身行动能力才能应对的挑战来争取公民。因而，从治理的角度看，就如上一次政府会议的具体文件资料所指出的那样，合法性是一个绩效问题。这不仅涉及欧洲联盟的扩大，而且就未来由25或30个国家组成的共同体来说，还与其作用力的保证有关。所有的档案文献显示：效率享有绝对的优先。

然而，人们也从马斯特里赫特以后的全民公决中吸取了经验教训，而且开始重视公众的犹豫态度。“接近公民”就是人们想通过像欧洲联盟条约中所规定的就业条款一样的有目的的信息政策和受欢迎的政治措施来实现许下的誓言。

2. 欧洲议会的利益及其自我理解

欧洲议会则从另外一种视角来认识宪法问题。为了使公民接近共同体并向他们提供政治监督，减少民主赤字就成了人们关注的中心，增强自身作用也被视为行之有效的保证。对欧洲议会来说，这不仅关系到加强欧洲联盟中的议会要素，而且与在欧洲选举中由欧洲公民做出的选择和委员会主席的权威之间建立一种明

确、牢固和公开的联系有关。显然，参考的标准当属有英国特色的议院政府体制。这一点并不令人感到惊奇，因为欧洲议会自身的机构利益在此也把握不定。在朝着欧洲联盟议会化的方向上，欧洲议会的每一步发展都获得了成功。

但是，成员国政府必然会担心其优先权的丧失，国家议会由此也会担忧失去其政治影响力。这两者具有彼此矛盾的机构利益。那么，如何来解释它们对加强欧洲议会的支持？这里的关键在于欧洲议会的解释再现了那些人们熟悉的思想模式，而且与一般的规范要求有关。根据这些规范要求，一切权力都起源于人民。因此，复合的联邦结构很容易遭到国家传统结构的抵制。即便如此，也只能听凭专家们去指点那些缺失的前提条件了。

3. 作为跨国网络化政治中心的委员会

委员会对欧洲议会建议的反应是矛盾的，它显示出不太乐意支持扩大议会的监督。除了保护自身自主权免遭欧洲议会侵蚀的明确利益之外，委员会的犹豫动摇也被理解为一种可供选择的宪法思想的表现。就是说，代议制民主模式与这种观点产生了冲突，即在不久的将来欧洲联盟也会成为一种特殊的体制。这是一种国家联盟，因而基本上是一种谈判体制，这种体制寻求一种人们据以支持共同决定的广泛的认同。人们试图避免由政党政治导致并可引发争议的意见分歧，而且更愿意相信具体证据的说服力。

当然，人们不应该简单地将这种观点作为专家政治思想加以拒绝，这是因为它反映了目前宪法现实中比代议民主模式对欧洲联盟的影响更强烈的那部分。作为各种条约的维护者和大量纲领计划的管理者，委员会凭依其创议权在欧洲体制中占据了主要的地位，但是它不是将权力用于议会，而是用在与成员国政治社会行为体的直接合作上。委员会将其贯彻实施力归功于把有关专家聚集在一起并

给直接相关者以发言权的网络化战略，以调动和利用必要的知识来寻找各种有利的解决方略和保证尽可能兑现其承诺。

因此，委员会已经发展了一种完善的“网络治理”体制[①]。委员会使公私行为体获得了加入的机会，这样，它不仅提高了自身提案的质量，而且使共同体政策更为接近公民。为了利用外部行为体的专家建议，约束政策接受者，委员会还创造了许多有效的方法。“伙伴合作原则”的发展就是委员会网络化战略的一个极好的例子。这要求政策接受者的直接参与合作，也承诺共同体纲领更好地适应相关者的需要。这种政策的目的非常明确：实现更高的效率和更加接近公民。

“网络治理”是一种看起来特别适合于“国家联盟”的治理模型。在国家联盟中，民主合法性总是由政府获得。而在这种政治体制结构中，为政府服务的委员会并不要求其行为本身具有民主性。当它发展和支持了那些能够促进政治决策的“协商”特征、使政治行为以制度化规范为指针并且给功能利益代表留存活动空间的方法时，也就为整个体制的合法性做出了贡献。

欧洲宪法前景的批判性分析

这里可以得出一个结论：重要决策者的战略将它们的思想和利益导向到完全不同的方向，也给政治体制发展以相互矛盾的推动。那么，从规范的角度看，现在应该怎样评价欧洲政治体制的发展呢？比较规范的标准是，欧洲联盟的政策需要民主合法性，代表公民利益的行动能力还不够。只有当政治责任也从机构上确

① 有关“网络治理”思想的详细讨论可参见贝阿特·科勒－科赫，欧洲治理的演变与转型。贝阿特·科勒－科赫，赖纳·艾辛（编），《欧洲联盟治理的转型》，伦敦，1999。

定下来时，统治才被认定为民主合法。这就需要建立能反映公民意见呼声的有效机制，以此公民可以表达自己的利益，同时也需要采取约束措施来使政治行为体感到有义务注意这一点。

我们有三个论点可以引导出如下思考。第一，只要欧洲联盟不像成员国那样拥有同等的民主合法性，就应批判地考虑授予各种附加权限。逐渐集权化的趋势极为危险，因为这种趋势没有给自觉的政治决定留存余地。第二，欧洲联盟向议会化发展的每一步都必须考虑人们是否更加接近正在发挥作用的代议制民主。否则，就可能出现人们对民主抱有幻想而实际上扩大民主赤字的危险。第三，“网络治理”从“协商性民主”[①]中获得其合法性。功能利益代表和政治决策与专业研究的联系是欧洲联盟体制的一个核心要素，多年来它们也保证了这种要素的实现。缺少透明度和远离公民成了经常遭受批评的焦点。迄今为止，人们很少考虑到这样一个问题，即对最终以公平进入原则为基础的民主监督权来说，已经大大改进的信息和对在这些问题上能够设法补救的“市民社会”[②]代表的诚实是否依然公平合理。

1. 通往“欧洲人民越来越密切的联合”之路

如果人们分析一下当代欧洲政治的发展趋势，就会得出明确的结论。当政府对通过业绩来增强合法性感兴趣时，就可以预料其他的权限将被转交到欧洲层级上。然而，理事会决策能力的增强就会变得更为紧迫，多数决策的扩大也将促进集权化趋势。

这同样适应于联盟的逐步议会化。根据其结构和自我认识，

---

① 关于这一概念的详细讨论参看赖纳·施马尔茨-布鲁恩斯：《反思民主：现代政治的民主转型》，巴登巴登，1999。

② 在欧洲的讨论中，“市民社会”已经成了目前大量被应用于各种组织化社会利益的关键词，这些利益将在欧洲政治中发挥重要作用。

欧洲议会是一种“联邦”机构，它从独立于忠诚国家的欧洲公民代表的思想中获得了它的合法性。因此，跨国政党联盟希望发挥重要的作用，从而有助于跨越国家界限组织政治流派。欧洲议会总是试图克服来自多方面的、阻碍统一政治空间形成的障碍，比如不同的选举体制。

“网络治理”也有利于政治空间的统一。欧盟委员会就此承担了一个积极的角色。它将社会行为体涵括在欧洲决策过程中，并策划组织了欧洲利益联盟。议会民主中的利益代表首先是按照领土原则来组织的，国家联盟的结构也符合这种组织逻辑。沿着功能冲突路线的利益协调促进了国家联盟向跨越国家政治空间意义上的共同体体制的转型。

有充分的理由相信，这里所描述的发展趋势将会继续进行：一方面，因为从结构上看，这些趋势根植于共同体的机构体制之中；另一方面，因为越来越广泛的共同体化的趋势符合重要的政治行为体的角色理解。欧洲议会和委员会将欧洲一体化的深化视为自己的重要责任。这个把所有共同体机构紧密联系在一起的常用词语就是“将欧洲项目推向前进”[①]。这种目标概念起源于功能必要性思想，并为欧洲政府的领导代表所共同认同。为了控制全球化的挑战，并为邻国的稳定承担历史和道德责任，他们视继续推进一体化为己任[②]。

欧洲精英们在问题的释义上取得了广泛的一致，他们相信：我们的未来应该更多地寄希望于欧洲。政府声明、议会讨论和新闻报刊的基本观点都是：全球化与地区危机持续不断地推动着一

① “除了委员会和议会，其他谁还能共同努力将欧洲项目推向前进?”普罗迪受任欧盟委员会主席时向欧洲议会所做的演说，1999年7月21日第6f页。

② 参见如欧盟理事会主席、联邦外交部长约瑟夫·菲舍尔于1999年月12日在斯特拉斯堡欧洲议会的讲话，第4页。

体化的进程，无论成员国愿意与否[①]，“危机都会加速历史的发展”。[②]旧的“外溢”逻辑也得到应验：在货币问题上，作为正确的结论，国家主权的任务要求更好或完全协调经济税收政策、适应社会保险体制以及共同努力加强克服结构性失业。

2. 欧洲联盟的议会化：消减民主赤字还是扩大民主幻想

对欧洲联盟中民主赤字的不满是有根据的：国家议会失去了对重要政治决策的控制，理事会中国家政府代表的系列认证程序繁琐而冗长，而且在多数决策时被完全打断。由于权能的缺乏和脆弱的选民关系，通过欧洲议会实行的议会控制在欧洲联盟层级上很不充分。目前这种困境在于，为了创建一种具有功能力的民主体制，民主是政治统治的前提形式，因而机构改革（比如欧洲议会权限的扩大）还很不够。同样，为了政治意愿的形成能够满足民主代表的要求，开明的宪政也不充分[③]。一个欧洲“公民区”、欧洲范围的公民和跨国的政治基本结构的存在被普遍认为是社会的前提条件[④]。

在此，“公民区”的概念不可与人种“起源共同体”的思想

---

① 这代表了许多相似的观点，参见克劳斯-迪特尔·弗兰肯贝克，《现在有宪法》，《法兰克福汇报》，1999年3月4日。

② 联邦外交部长约瑟夫·菲舍尔在欧洲议会的讲话，德国欧盟主席职位的赤字，1999年7月21日第1页。

③ 在两篇经典文章中，这一观点得到了详细的阐述，参见迪特尔·格林《欧洲需要一部宪法吗》，《法学家报》，1995年第50期，第581～632页；彼得·格拉夫，《一体化与民主》，贝阿特·科勒－科赫（主编），《欧洲一体化，奥普拉登》，1996，第47～71页。

④ 这里特别参见海德龙·阿布罗迈特：《欧洲民主》、《非国家政策中的合法政治》，纽约，1998；克里斯托夫·洛德：《欧洲联盟民主》，谢菲尔德，1998；约瑟夫·H.H. 魏勒尔/托马斯·科蒂尔：《欧洲一体化中的民主与联邦主义》，伯尔尼，1995。

相混淆。欧洲社会的设想与“公民区”联系在一起，尽管存在各种意见分歧和利益差异，但这种欧洲社会以所有成员国同等拥有的共同基本权利为依据。根据由15个、25个甚至更多成员国组成的欧洲联盟的社会多样性，赋予所有欧洲公民同等权利并顺从一种统一统治的准备也受到了限制。所有人都拥有同等的自由权和基本权利。关于共同政治决策权利的问题早就引起了各种争论。难道“一人一票”原则应该适应整个欧洲，或者在票数相等时就应该通过给予小国过大的平衡来迎合国家的自决要求吗？社会的平等权利如何？是否也应该像在成员国内部一样来贯彻实行跨越国家界限对社会团结的要求？假如情况不是如此，这是否意味着普遍放弃社会权利？如果人们将“公民区”与准备承认所有公民具有同等的政治社会权利等同起来，那么这就表明了欧洲“公民区”的基础有多脆弱。

公共领域的设想也陷人了困难之中，在这一领域中，欧洲公民可以超越国界和语言进行兴趣爱好、价值观与思想的交流。但是，没有这样一个公共领域，也就不会有政治讨论；没有协调性的组织结构如欧洲范围的传播媒介和跨国政党体系，就缺少传递欧洲公民政治表达的渠道和工具。虽然具有世界主义价值导向的精英可能会消除语言、文化和传统的多样性，但是单个的公民却做不到这一点。从唯意志论的角度看，不可能填补由此产生的差距，因而远离公民而不是接近公民将继续成为欧洲联盟的特征。

3. 精英的诱惑

如果不履行朝着代议制民主方向的宪法改革的承诺，为了追溯具体的事例，为何不去检验一下“联合民主”或“理性的超国

家主义"[①] 的承诺呢？伙伴合作原则的吸引力主要以这种观点为基础：它同样有利于促进效益和合法性的提高。其论点是，在国际化和社会分化日益加剧时期，政治过程几乎还不可能为议会所控制。因此，应该尝试着通过相关者的参与来提高政治的效益和兑现。功能性的共同决策权利替代了领土意义上的普遍的公民共同决策权利。谁能提出合适的政治措施，并且保卫其利益，谁就应该参与政策的制定。在国家代表与组织化的社会团体之间的谈判中，政治起着决定性的作用。在不同的政治行为领域内，视决策形势不同，逐渐形成了公私结合的谈判体制。在大多数情况下，这些谈判体制都能很好地解决问题，并为所有人所认可。

尽管对这种政治网络存在一种广泛而积极的评价[②]，但是一目了然的是，在这种政治网络中，基本的民主标准受到了损害。没有公平的进入机会，也就没有公开的解释义务。以更大的网络开放为目标的战略改进可以缓减但不能平衡这种赤字。其原因在于资源的分配极不公平，这种资源需要各种各样将其组织起来的行为体和通往政治的通道；而且从结构原因看，欧洲联盟的政治体制在利益上厚此薄彼。[③]可以证实，即使是委员会特别支持薄弱利益的努力也不能弥补这种不平衡。此外，不可忽略的是，纵使委员会出面干预并进行修正，也总是行政机构在控制社会团体的进入通道和表达机会。为了制止委员会滥用权力谋取自己的利

---

① 克里斯蒂安·耶尔格斯/于尔根·奈尔的各种文章阐述了有关"超国家主义思考"的概念，参见克里斯蒂安·耶尔格斯/于尔根·奈尔：《从政府间谈判到理性政治：欧洲委员会制度宪制化的原因与机会》，贝阿特·科勒－科赫（主编），《无边界区域的治理》，奥普拉登，1998，第 207－234 页。

② 参见胡贝特·海内尔特，《从市民社会角度看欧洲联盟的民主转型》，载于《国际关系杂志》，5（1998）1，第 79～107 页。

③ 更详细的说明请参见贝阿特·科勒－科赫，《组织化利益的塑造力》，载于贝阿特·科勒－科赫，《欧洲一体化》，奥普拉登，1996，第 47～71 页。

益，并仅仅凭自身的判断来决定促进哪些少数派利益，就不应存在任何机构限制。

国家与公民联盟中的合法治理

1. 集中化发展的引导

一体化的“莫内方法”已经取得了成效，这种方法就是赋予一个独立机构——委员会以强大的作用，以至于这一机构成为一体化的动力。也许能够在前战争对手之间组织合作，也能从分裂的国民经济中建立共同市场，但这不一定就是建设政治联邦的正确道路。只要涉及欧洲经济共同体，委员会的行为就会受到各种条约规定的制约，并且为市场分配机制所调控。这时，我们就有了一个欧洲联盟，它以各种各样的方式干预市场过程，政治上不断做出敏感的决定，像在外交与安全政策方面一样，在内部与司法政策领域也能发挥作用。如果民主的调控能力现在不能与这种权能建设保持一致，我们就会遇到困难。所以，我们首先应该关注，行为权限向欧洲层级越来越迅速的转移必须始终处于控制与监督之中。在各种民主观点中，那种认为作为个别政治战略不情愿的消极效果，一体化过程可以从机构设置状况的自身能动性中逐渐产生的说法是没有道理的。

哪怕只是一种象征性的措施，放弃作为“外溢”门槛的条约条文也是可以想像的。一方面是那种只要对共同市场的运行显得必要就允许共同体机构扩大其权限的条文[1]，另一方面应修正在

[1] 旧《欧洲共同体条约》第235条，新《欧洲共同体条约》第308条。

条约前言中所表述的“为越来越紧密的联合奠定基础”[1]的自我义务。芬兰担任轮值主席国时期的项目措词就是指向这一方向，它要求联盟和成员国之间分工合理，联盟的工作应该提供一种真正的“附加值”[2]。在此，有关欧洲联盟未来进一步发展的义务表述得更为谨慎。

另外一种可能性是，仔细考虑条约修改的程序。对此，同意将“共同体方法”应用于条约修改的建议将是非建设性的。正是基于民主调控的观点，成员国必须始终成为“条约的主人”。与欧洲议会的设想完全相反，在谈判期间，成员国应该受到其国家（和地区）议会的更强力的监督。

条约谈判程序中政治公开性的增强可能损害妥协解决方法的共同基础，这样，通过条约谈判的宪法修正将会变得更为费时和难办。谁认为这是民主违人心愿的消极作用，谁就应该想到从政治精英和公民之间正在继续扩大的鸿沟中产生的不利影响。此外，人们还应该注意到在较短的时间间隔内举行的政府会议发展了一种政治能动性，这种能动性对理性的长远规划来说更可能是不利的。每当发生大的政治和新闻事件，政府总是处于成功的压力之下。从内容来看，这种压力在很大程度上是无法解释的，它促使人们考虑现实中大众的普遍要求。根据个人印象，虽然这些要求比如失业问题已经具有了欧洲规模，然而他们首先适用于批判性地检验欧洲联盟是否从根本上具备共同解决问题的能力，以及成员国是否应该更好地承担起自身的义务和责任。

有关期待中的欧洲宪法发展的讨论可以提供从长远角度来思考“越来越紧密的联合”应该通往何处的机会。为此，如下几个

① 这一建议是由欧洲宪法小组1993年在伦敦提出的。

② 赫尔辛基：《芬兰欧盟委员会轮值主席国项目总结》，第2页，1999。

方面需要认真检验：

——联盟与成员国之间的关系；

——从欧洲联盟和成员国的相互作用中产生的政治体制的宪法结构；

——一体化灵活变通的可能性；

——联盟的大小与可能的界限。

维持相邻地区的稳定不仅被视为是一种涉及成员国利益的政治，同样也被看成为道德义务。但是，为了在自身的范围内发挥稳定支柱的作用，联盟必须具有什么样的宪法和实质呢？如果一个拥有统一货币和作用能力的市场就足够的话，那么我们是需要一个具有强大调控干预能力的经济社会共同体，还是需要一个政治联盟？"欧洲的安全认同"能够和应该自主或在与北约之间的紧密联系中得到发展吗？从保护人权的意义上，安全应该是欧洲联盟的特有权限，还是欧洲理事会应该继续发挥重要的作用？

原则上，人们已经背离了那种包罗一切的联盟的想像。由于欧洲联盟日益增加的异质性，"灵活"成了新的动听的套语。在上一次政府间会议的准备和谈判中，就对这一草案进行过详细而富有争议的讨论，但是，迄今为止还未形成具体的设想。只要灵活性思想不转化为政治纲领，它就不会为欧洲联盟的扩大问题减轻压力，也不可能减少欧洲联盟对邻国的吸引力。欧洲联盟不仅从扩大的前景上看到了它与周边环境的关系，而且必须考虑一个大区域的政治体制结构。

最后一个并非不重要的建议涉及将金融政策的联邦主义的基本原理引入联盟之中。那些解释政治纲领的人也要为招引资源承担责任，这一点应该被提升至原则的高度。为了使成员国承担起责任，委员会目前只需少量的启动资金。成员国不仅要提供额外的资助，而且从内容方面来看也应参与到由布鲁塞尔制定的、与

政治的进一步共同体化相伴而来的战略中来。

2. 竞争模式与欧洲治理的结合

根据建立在政党竞争基础之上的多数民主的模式，欧洲体制不是抱有幻想，而是能够得到继续发展。为此，我们应该公开承认，不是联邦德国，而是瑞士的政治结构在影响着欧洲联盟。它是这样一种制度，拥有多种多样的语言和区域自主的坚强传统，并且以一致表决原则为基础。这里不涉及在确定单个政策时的决策程序，而是与组织政治共同生活的基本原则有关。在同质的政治环境和以实用为导向的政治精英中，多数与少数的相互作用能够得到最好的发挥。为争取多数支持的斗争导致了竞争，也导致了对抗的政治方式。相反，不是对立而是平衡和联合成为群体的准则，正是根本的利益对立造成了这些群体的分裂，而且在这些群体中，除了大的政治共同体——联盟之外，还有对竞争的政治认同。如果欧洲联盟想在政治上继续发展，它就必须考虑整个欧洲社会的多样性，必须通过实质性的联合来填补和消减政治上的差异，也必须发展联合的政治战略[①]。

谁要是假托通过机构调整来使欧洲联盟成为我们国家政治制度的翻版，谁就会产生失望。因此，欧洲议会和委员会必须在一种超国家的“认同体制”内部发挥其作用，并且不应该从国家的宪法模式中去错误地仿效那些类似的模式。它们必须在一种已经设计出的“检查和平衡”制度中承担起重要的功能。对议会来说，属于此种情况的是立法事务中的共同决策权，而不是委员会所特有的法律创议权或者广泛的调控（在选举与不选举问题上的

① 这里主要参见阿伦特·利奇法尔特：《民主的模式，36个国家的政府形式及其实行》，纽黑文-伦敦，1999。

独立自主）。委员会宁可履行强有力的秘书处的职能，也不可充当以独立的合法性（如通过直接选举）为基础的“欧洲利益”的代表。在一个扩大的联盟之内，委员会必须承担两项主要的任务：一是有效地协调成员国之间的利益；一是扶植弱小的成员国和还不熟悉欧洲联盟程序和要求的新加入国家。欧洲议会应该更强有力地发挥社会利益协调者、跨国政治共同体促进者和组织化利益谈判合作者的作用。委员会的创议权必须重新受到通过条约或以另外的形式确定的既定规则的指导。这种机构改革的目标是彼此更加明确地划清机构职能的界限。

3. 欧洲政治中公民的作用

迄今为止提出的建议为“合法的治理”做出了贡献，但是它们不会改善欧洲治理的民主质量。如果这些建议得不到重视，以民主化为目标的改革就必须从机构上为公民开辟使其利益自动发挥作用并且实行制约的途径。如果议会化不能产生预期的效果，那么为什么不考虑引进直接民主的基本原则呢？海德龙·阿布罗迈特已经做到了这一点[①]，其论点是令人信服的。她提醒我们，如果能满足如下条件，欧洲联盟的机构改革就会取得成功：

——与成员国的政治结构保持协调；

——保持灵活性，以使宪法建设的过程能在欧洲联盟得以继续进行；

——履行向涉及其利益的欧洲公民进行说明汇报的义务；

——保持透明性和专业与个人决策的相互转化；

——尊重社会的多样性。

---

① 参见海德龙·阿布罗迈特：《欧洲民主》，《非国家政策中的合法政治》，纽约，1998。

一个与这些条件协调一致的建议是将直接民主的基本原则引进到欧洲联盟的决策体制中。这应该通过具有否决特征的全民公决来实现。这里拟订了两种类型：一是适用于所有决策的“区域否决”，这些决策能影响超国家政治单位的自主领域；二是“部门否决”，这种否决应该承认功能选民拥有取消在政治网络中所达成的协议的权利。在这两种情况下，已经做出的决定都可以不予采纳。作为补充，有人建议实行公民表决，以促使人们准备接受反映公民重要利益的政策。最后，可以预定的是，所有的宪法修改行动都应该通过一次具有约束力的公民投票来进行表决。

在这种建议中，直接民主经常面临的危险——如失去控制的平民主义和被号召起来参与具体决策的公民缺乏专业知识——是不重要的。然而笨拙的反对意见则切合实际。任何其他拥有否决权的行为体的引人都会减少决策过程的效益。面对目前在欧洲联盟决策体制中可能出现多种多样的否决，这种反对意见是否特别令人信服还不在讨论之列。此外，如果人们从这样一种规范性前提出发，即欧洲政治对公民的日常生活影响越深，公民对欧洲治理的支持就变得越重要，因而积极的公民就会试图对此发挥主导影响，这样，一体化速度的减慢就不应被视为是倒退行为。正如这些建议中所设想的那样，直接民主有赖于欧洲公民的政治行动。

如果“行动能力”和“接近公民”再次成为欧洲联盟下一次政府会议的议事日程，作为公民，我们就应该要求具体地说明：为什么欧洲政治层级比国家或次国家层级更适合于我们问题的解决，或者进一步讲，为了尊重和考虑公民的利益，究竟有哪些机构和程序有利于公民的使用。

（吴志成　编译）

欧盟治理：比较评价[1]

〔德〕赖纳·艾辛、贝阿特·科勒－科赫

引　言

本文考察了欧洲联盟是否正在出现网络治理模式这一问题。它们认同一种不同政策领域和部门中欧洲与成员国层级上网络、多元主义以及国家主义等不同治理模式的复杂混合体。这种模式与各种要素的重叠一方面反映了欧洲联盟及其不同组成部分的动态特点，另一方面也显示出具体领域的多样性。然而，大多数研究表明，欧洲共同体的多数政策领域都包含有网络治理要素，这些要素对成员国自身的治理模式有重要的转型影响。

在得出结论前，我们简短地讨论一下个案、分析层级及其方法论的选择。当然，本书文章不可能全面论述欧洲治理，它们只集中于第一支柱即欧洲共同体。这里，因为欧洲共同体的超国家特点，欧洲层级与成员国层级治理之间的相互影响最为鲜明。在

① 本文是作者为《欧盟治理的转型》一书写的“总序”。(The Transformation of Governance in the European Union, London: Routledge, 1999.)

欧洲共同体范围内，我们安排了一章专门来研究制度变化的治理，即经济货币联盟的介绍。本书的主要焦点不是立宪政治，而是集中在欧洲共同体管辖权限内政策领域如何被治理，新的政策体制怎样被发展。各章节涵盖了广泛的议题领域，它涉及内部市场计划的不同方面，不仅包括比如（电力）生产和供给、服务的（银行、法律以及与健康有关的服务）部门调节，而且还涉及与交通、环境和社会事务相关的共同体政策。

至于分析层级，大多数章节分析了欧洲共同体对成员国的影响和这两个层级之间的相互作用，这一点在由施密特和纽斯撰写的没有政策重点的两章中尤为真实，但是它从总体上解释了利益协调制度和欧洲多级体制中治理模式的相互作用。现有的研究不包括所有成员国，而且有些仅仅在一两个政策领域做了分析。然而，大大小小的北方富国和南方穷国都得到了公平合理的阐述。从政策周期的角度来看，大多数研究工作集中在政策的制定而不是政策的贯彻执行上，通过全面调查来补充的比较个案研究成为更受欢迎、更可取的主要研究方法。这种广泛的经验应该为概括欧洲共同体治理的性质和它对成员国的影响提供一个有益的基础。

我们将分为四步来进行。首先，如下部分将考察我们的核心假设，即在欧洲共同体层级上，目前我们可以亲眼目睹的向网络治理模式的转型。欧洲共同体网络治理体制的主要原则和显著特征将会受到重视。其次，我们分析欧洲共同体治理对成员国治理模式的影响。第三，我们探讨公私之间的相互结合。最后用一个简短的结论概括我们的研究结果。

欧洲共同体属哪一种治理模式

1. 网络治理的实例

如今，追踪和探索治理模式的出现与存在对制度因素和社会经济力量的影响已成为时尚。因此，大量的研究为工业化国家变动的治理模式提供了证据。这些工业国家政体和社会体制的现代化与功能区别已经使公私行为体之间的界限变得更为模糊不清，治理越来越被理解为“公私行为体之间任务与责任的共享”，被认为是“持续不断的相互作用过程中社会、政治和行政管理行为体的指导性努力”。然而，治理模式似乎随国家的不同而变化。这些区别常常是由特定的国家制度结构和公私行为体变化的决策标准与风格所导致的。在几种分析中，它们被视为国家治理模式的决定性因素。以这些因素为基础，如维维安·施密特，区分了英国、法国和意大利的国家主义、美国的多元主义以及德国的团体主义治理模式。

将分析限制在制度结构和社会经济发展上意味着忽略政治联盟的民主性质。这种政治联盟是特定治理模式进化形式的关键变量。在西方工业化国家，这并不是个严重的问题，因为从民主合法性角度来看，它们具有相似的制度。但是对欧洲共同体而言，情况就不是这样。我们认为，正是欧洲共同体脆弱的民主合法性有着重要的意义，与欧洲共同体的制度特性相结合，这种意义有助于网络治理模式的出现。成员国和共同体机构认为联盟是处理它们关系的重要指导原则，并将利益视为欧洲共同体制度的根本基础。

欧洲共同体的机构组织明显不同于成员国政体。它以多层级

结构、超国家和政府间要素的相互结合以及法官的巨大作用为特征。在政策周期内，欧洲共同体行为体被大大地局限在议题设定和政策制定上，而政策的贯彻执行则由成员国来组织。由于政党的有限作用和欧洲联盟委员会与欧洲理事会在决策中的主导地位，欧洲共同体因其专家决策标准而知名。已经出现了这样一种特定的“共同体方法”，它与构建一个（经济）共同体的设计原则和标准有着密切的联系。尽管如此，专门理事会和委员会总司的功能划分还是导致了在共同体体制框架内发展其自身理性标准的专业基础。

其他的因素也增加了行为体关系的复杂性。代表国家利益的领土和功能代表分别来自 15 种差异较大的体制，因而，行为体的地位以其异质性和易变性而引人注目。而且，政治行为体和公私参与者的权限随程序的不同而不同，在不同的决策周期阶段也会发生变化。无论政治行为体还是公私参与者都不赞成对决策过程及其基本内容进行完全的控制。与多层级的谈判和协商相比，正式权力显得相形见绌。

正是由于这些特征，网络形式几乎不可避免地成为欧洲共同体的治理模式，这种网络形式不同于多元主义、国家主义和团体主义等理想形式。在最一般的层级上，欧洲共同体公私行为体之间的相互作用可以被描述为一个谈判过程。这些行为体有不同的利益，它们是“多边依赖，但同时又是独立自主的”。对欧洲共同体的行为体尤其是欧洲联盟委员会来说，网络建设的必要性已成为一大优势，委员会对外部知识技能的依赖要求它将相关的政治和社会行为体组合在一起。这些行为体融入决策过程可以被视为一种动员支持集团不仅支持某些政策，而且从整体上支持一体化过程的尝试。欧洲共同体的机构划分和单个政治行为体的有限能力使它们向社会行为体大为开放，即使是委员会也不能将它自

身常常令人称羡的地位断定为各个政策制定过程阶段的过程管理者。在有关内部能源市场谈判和制定基因工程指令的复杂而持久的谈判期间，由欧洲议会提出的“公共服务”概念和由法国政府倡导的“单一购买者”模式都是委员会在这些方面脆弱的极好例子。而单个行为体对政治过程的低度控制则促进了社会经济利益集团参与欧洲共同体的决策。

但是，任何治理制度都可以要求私人行为体开展协商讨论，或者使围绕私人利益管理进行的谈判制度化，其目的可能是克服决策中的差异或者避免对一个存在争议的政策步骤承担责任。一种得到认可的战略就是照顾各种受到影响和损害的利益，这种战略适合对压力集团政治进行限制。团体主义战略被称颂为有助于减少自私自利利益集团的阻力和因多元主义利益竞争而产生的代价。在欧洲共同体背景下，情况则有所不同。我们可以通过公私网络的制度化来使决策更有利更容易接受。委员会体制和通过委员会对利益集团权利的管理增强了体制的治理能力。然而，目的各不相同；而且目标也不是克制“利益集团的享乐主义”和无理要求，而是将利益代表引导到欧洲层级上。在一种发起和从事政策制定的重要行为体（如委员会）缺乏民主责任感的体制中，议会只能对立法过程发挥有限的影响，功能代表则赢得了重要的地位。对社团组织的认同是对民主合法性的一种受欢迎的补充和取代。很清楚，为了弥补共同体的“民主不足”，委员会正在努力推行一种使各种代表要素合法化的“混合体制”。

2. 主题变奏曲

如果我们改变分析的层级，有关欧洲共同体网络治理的可能性的设想就会发生变化。在考虑子系统层级时，欧洲共同体的社会和政治行为体显然来自极不相同的国家环境和传统。因此，欧

洲共同体网络具有在问题的判断及其相应解决上的内在对抗竞争的特征。

不仅如此，仅仅集中于政策过程的一个方面即政策的制定上将增加不稳定程度。欧洲共同体政策网络不像在国家层级那样拥有同样稳定的行为体群体，在国家层级，贯彻实施阶段的例行程序使各种关系得以维持。然而由于其他的原因，网络治理在欧洲共同体层级上显然并不占据主要地位：欧洲共同体决策不是在真空中进行的，而是处于不断变化的国家治理模式背景下。正是因为欧洲共同体仍然处在形成阶段，各种行为体正在努力推行他们认为最合适的治理模式。

共同体政策的谈判一直是一种治理模式的竞争。在某些政策领域，采取自身特定的治理安排并没有遭遇太多的反对。如在欧洲共同体社会政策领域，就存在着团体主义特色，而关于经济货币联盟的谈判则具有由政府行为体控制的国家主义治理模式的特征。这一点应该不出人意料，因为团体主义和国家主义是各个国家政策领域最主要的治理模式。通过规定有关行为体之间的附加合法性，它们向欧洲共同体层级的让渡强化了既定的国家实践。无论在哪里，只要有可能，成员国的目标都是依凭向欧洲层级转移它们的国家治理模式来减少其适应成本。因而，尽管网络模式普遍流行，欧洲共同体层级上不同国家治理模式之间的竞争和各种相互重叠的复合模式将继续存在。维维安·施密特认为，正是基于这一原因，欧洲共同体逐渐陷入多元主义和网络模式之间的某种状态，并且已经发展了一种“半多元主义的”治理模式。

当我们对单个的个案研究进行更详细的考察时，这一评价还会正确吗？有关政策体制的章节清楚地展示出决策程序乐于接纳各种各样变化不定的公私行为体，或者适应网络治理模式，或者适应多元主义治理模式。这些表明了相互作用模式的变化主要发

生在建立简单多数联盟的尝试和在所有相关政党间达成一致的努力之间。所以，在能源政策方面，经过有关内部能源市场的冲突之后，委员会和经济利益集团之间的相互作用模式已经转变为共识。关于共同能源政策的绿皮书和白皮书反映了成员国、欧洲利益联盟和委员会之间所进行的广泛讨论。绿皮书和白皮书吸纳了所有不同的讨论要素，但其目的在于将它们控制在被这些行为体认为合法的框架范围之内。那种具有自由化计划初期阶段特征的相互作用竞争模式已变得无能为力。

在专业部门，自由化也会产生一种参与合作解决问题的公私行为体之间——“双边和多边联系的灵活框架”。再者，在欧洲共同体环境政策方面，经常以联盟方式发生相互作用。这一政策领域早先表现出被委员会赋予一种特殊地位的特征，然而目前网络治理的特征则变得更为明显。经由委员会建立对话集团反映出他们打算发展“一种跨国的相互谅解”。这些也可以被视为改变态度的尝试。这不仅在这些网络治理模式能够得到认同的调节政策领域存在，而且主要出现在分配政策领域。结构基金的增加和20世纪80年代末欧洲共同体区域政策的改革有助于欧洲区域等级的提高。区域政策方面“共同体的创议权”为“合作治理、限定原则、策划标准、规则以及支持甚至促使网络制度化的程序提供了一种成熟完善的体制”。因此，在广泛的欧洲共同体政策领域范围内，有迹象表明出现了网络治理模式，尽管它与其他模式共同存在。

相反的假设是欧洲共同体并没有展现出一种包容一切的模式，而是由不同议题、政策领域和部门的不同性质所引起的多种治理模式。在国家层级上，整个研究范围已经指向这些多样性。这种研究结果也同样适用于欧洲共同体。因为政治行为体发展了它们自身在不同领域的理性标准和决策方式，因而组织与功能的

高度划分可能引起并维持这些多样性。

有四个例子可以说明这一观点。首先，本书中格尔达·福尔克纳已经认同社会政策领域的准团体主义治理模式。遵循国家新团体主义路线的社会合作伙伴已被委员会视同为"优良治理实践"。现在，欧洲雇主联盟和欧洲工会联合会都被赋予了明确的联盟自我调节能力。

其次，由于其合法性特征，竞争政策对根据联盟原则组织起来的各种关系来说似乎是不容渗透的。在各种各样的自由化实例中，竞争总司[1] 就热衷于在欧洲共同体第 90 (3) 条的规定下运用它的法律权力，这一条为由委员会单方面制定的指令提供了法律依据。这种行为是对网络治理模式的严重偏离，更加接近于国家主义模式。

第三，在环境政策中，无论是组织和程序创新的影响，还是向新的政策工具的转变，或者新的治理要素的"宪法"地位都不明确。安德列亚·伦休把各种已经记录的创新视为对既定治理模式的扩展，而不是替代。

最后，经济货币联盟的设计无疑陷入了国家主义范畴之中。尽管社会行为体一直受到影响并渴望参与到游戏中，也尽管参加其他的行为体常常能使委员会从中获益，但是在这种情况下，成员国政府已经排除了这种可能性。

治理成为"核心行政部门"之间谈判事务的特定环境是什么？维持这种方式的战略何在？经济货币联盟谈判是一个极好的研究案例。就像在国家层级上，货币政策作为一个领域仅仅处于少数几个对专家治理带有严重偏见的行为体的控制之下。这对一

[1] 欧盟委员会下属 25 个总司（DGs），分管相关领域事务，竞争总司即为其中之一。

个国家的经济和社会运行极为重要。拥有单一货币和欧洲中央银行的货币联盟的建立大大地削弱了成员国的主权。成员国政府认为它们有必要控制政治过程，并避免出现议题的国内政治化。实现这一点的一条途径就是借助于保守的“边界政治”。在限定货币政策以及这一领域相关行为体的范围上存在着一致的看法。政策过程的“地区性”表达了在这个狭小的世界内在保持政策发展控制方面的共同利益。经济货币联盟谈判不是网络决策，而是在传统的两级游戏中的政府间谈判。

既得利益对议题的确切性也是重要的。无论部门或职业的自由化何时涉及有组织的既得利益，它都会遇到强大的阻力。尤其是垄断公司和封闭的专业组织阻碍了市场的开放。自由化过程的谈判是一件艰苦的讨价还价的事情，行为体也很难取得一致的意见。市场基本原理被强加于现任者。调整改革对组织的可行性和相关行为体的行动能力产生了直接的影响。因此，欧洲共同体层级上的相互作用不可能改变行为体的自我利益。在20世纪80年代和90年代英国、法国和德国实行新自由主义和调整改革期间，也正好出现过这种情况。这些结构改革并不能轻易地做出一致的决定，因为它们在国家或欧洲共同体层级上影响了力量强大的社会和经济行为体的重要利益。通过几乎并不考虑“政策审议”或联盟原则的权威社会或经济调整，这些改革导致了重要的价值再分配。委员会实施包罗一切的全面政策共同体的战略只是回避部门反对的脆弱尝试。

因而，人们可以清楚地认识到对网络治理模式的种种严重背离。然而，即使出现这些情况，仍然可以确认网络治理模式的最重要的成分。首先，让我们来看一看欧洲共同体的新团体主义。从不同意义上讲，欧洲共同体社会政策的治理没有表现出在20世纪70年代其全盛时期以新团体主义为特征的要素。欧洲层级

上的社会对话已经在委员会的支持下维持了几十年之久。正是社会协议第一次提高了工业双方的地位。在社会压力不断增加的时代，这也有助于提高社会伙伴的地位，而且通过这种做法，促进了功能代表逻辑的发展。雇主和工人已制度化为共同的社会行为体，无论他们的利益何时一致，他们在欧洲共同体决策中都可以赢得特殊的地位。因而，多边协议最有可能转变为委员会的提案，并最终成为理事会决议。

但是，由于两个方面的原因，这些条文没有建立起一种完善的（新）团体主义治理体制。即使它们在某些议题上取得一致意见，在社会政策和劳工关系的重要领域，社会伙伴依然缺乏制定具有约束力决策的凝聚力。从各种结构缺陷和资源不平衡的角度来看，工会和雇主都不支持将团体主义作为欧洲层级上的合法治理体制。换言之，新团体主义设想的功能范围相当有限。由于新团体主义的重要结构前提不存在，在社会条款领域内的合作伙伴可以更充分地被认为是一种强调联盟的自我调节和功能辅助意义的网络治理模式。但是，这将如何有利于突破体制界限的问题也是重要的。在欧洲层级上向劳工和雇主代表的授权是从由政府控制的多级体制转变为一种处于不断扩展之中的政治领域的又一步骤，这种政治领域给社会行为体直接干预欧洲共同体的决策留下了余地。

第二，欧洲共同体法的普遍性将接受检验。为实现部门自由化而由竞争总司执行的合法过程陷入了与欧洲议会、成员国和经济行为体的严重对立之中，也遭到了负责能源、电讯和交通运输的部门总司的抵制。在几种情况下，由欧洲共同体竞争法提供法律依据的兵工厂的使用被其余的委员们以多数击败。如果违背一体化过程最重要的“理性标准”市场原则的话，由委员会实施并与重要改革有关的单边严格的合法过程甚至被认为是不合适的。

因此，行为体所期待的是就政策原则和特定的自由化措施取得广泛的一致，然而，这更加证实有一种重要的信念即网络和共识的形成是治理欧洲联盟的合适方法。这一点深深扎根于政治现实和常规之中。由于其明显的现实环境和条文主义传统，竞争总司是这种普遍模式的最重要的惟一的例外。

总之，尽管领域和议题的具体多样性依然存在，但是网络治理模式的主要要素仍然可以跨越欧洲共同体广泛的政策领域范围而得到认同。如同它试图保护受影响的行为体顺利融入欧洲共同体体制一样，政治、社会和经济行为体已经逐渐接受这种治理模式。因此，它不仅增加了体制的合法性，严格地说也增加了各种政策的合法性。因为通过介绍功能代表的特色可以减少欧洲共同体成员国的异质性，并且弥补民主责任的缺乏，因而这种治理模式被视为是合适的。在谈到欧洲共同体体制合法性的潜在增长时，强调的重点不是改进投入行为，而是提高产出成就。然而，当谈判在网络中进行时，对解决问题的能力可以得到改善的全面乐观的期望则引起了人们的怀疑。网络治理模式能否导致问题特别有效的解决，这一点还难以肯定。在欧洲共同体环境政策分析中，安德烈亚·伦休强调，不同的治理模式可以导致同样（不）适当的结果。

欧洲共同体治理中原则与概念的重要性

这一部分的主要论点是，因为其机构的性质，欧洲共同体乐于接受而且也需要指导性原则。准确地说，因为它的不同的组成和复杂的机构设置，需要那些有助于行为体的期望达成一致的体制：欧洲共同体重视提供令人信服的政策设计及其解释的能力。它要求对高度网络化的欧洲共同体治理体制进行娴熟的调控，这

种体制包括数以百计的行为体和以经常性的僵局、位置的变化以及行为体联盟的重建为特征的谈判。

存在两种不同类型的体制[①]。其一，一组具体的原则、标准和规则可能以“共同体方法”为中心。其二，在具体的主题上指导共同体运作方式的原则和概念得到了发展。

第一，像前一部分所讨论的那样，欧洲共同体治理的基础在于有关欧洲共同体合适治理模式的基本信念系统。欧洲共同体的网络治理模式受有关什么是政治体制的合法性和什么有助于做出具有约束力决策要求的共同信念的指导。特别是，政治行为体的信念系统以广泛的团结一致和互让互惠的导向为核心。在目前欧洲共同体条约接受对许多议题进行多数表决时，为了找出为所有参与者都认为合法的政治解决办法，理事会的决策仍然显示出寻求共识的特征。

理事会内部对全体一致决定的优先考虑是联盟指导原则有效合法的一个重要指针。它指明了互让互惠标准的基本重要性和对联盟核心思想的尊重。由于欧洲共同体不同的组成及其跨越广泛政策领域的长期合作，成员国的关系通过多边与普遍的互让互惠显示出来。与市场交换的特定互让互惠相比，普遍性的互惠互让的时间限度几乎没有限制，其实质要素是公开和灵活的。通常情况下，在欧洲共同体谈判中，成员国不必转让特定的“交换资源”。对合法性的相互认可和欧洲共同体政治计划的适当性更加重要。

第二，在特定的政策领域内部和跨政策领域，存在着作为重要指导标柱的更具体明确的原则、标准和规则。然而，仅仅证实

① 原则、标准、规则和程序之间的分析区别是从著名的国际体制争论中得出的。

欧洲共同体治理是通过它对体制设计概念的强烈依赖来表明其特征，还不能特别令人信服。因而，我们试图区分三种不同类型的概念和原则，即实体原则、程序原则和分配原则，其中每个原则都有其自身的特点。

实体概念主要与政策的内容、所达到的目标和使用的工具有关。在环境政策中，“可持续发展”概念为预期的指导性政治行为的协调一致提供了一个焦点。在社会政策中，对“内部市场社会方面”的重视发挥了类似的作用，也导致了在马斯特里赫特条约的社会条款上达成一致。实体概念的主要特点是它们具有明确具体的领域。行为体不必赞成“主要问题的所有解释说明”，所需要的只是对要成为一种“富有成效的最重要途径的任何政策概念达成足够的一致”。

除了第一组指导原则外，还有一般的程序和分配原则。它们与欧洲共同体体制的整体范围及其所有政策领域有关。从公平有效的过程来看，程序原则包括了标准。辅助被认为是在不同的政府层级之间（领土辅助）和向公私领域（功能辅助）进行有效的权能分配的相关标准。当程序原则涉及过程的适当和效力时，分配原则与结果的公平有关。因此，内聚原则试图通过转移支付、不参加条款和针对南方国家的专门计划来保证南北成员国之间的团结。

一方面，程序原则与分配原则之间，另一方面，程序原则与实体原则之间的关系是复杂的。在所有政策领域，辅助、互让互惠和内聚都很重要，并成为欧洲政治语言的专门术语，但是它们的特定解释也常常由仍有争议的政策领域中的实体原则来调整塑造。就此可以举两个例子来加以说明。第一个例子是，在电力部门自由化时期，委员会、成员国和部门行为体将互让互惠原则与市场一体化原则结合起来。互让互惠意味着从市场结果上确保市

场开放是公平的。在政策讨论期间，它被认为是每个成员国的市场开放具有相同的百分比。第二个例子是，取得协调和共识的“新方法”的目的在于保证一体化过程不为在复杂多样的环境中遭遇的过渡协调问题所阻抑。在作为欧洲共同体最重要理性标准的市场一体化的背景下，共识作为一项程序原则是可以想像的。

原则和概念的本质特征在于它们不能提供正确的行动对策，而是确定了相当广泛的规范性标准，并且易于解释。因此，它们的标准关系与它们的规定要素一样常常引起争议，并受不同解释的影响。正如托马斯·许格林所强调的那样：“一体化过程的意识形态特征实际上可能依然隐含在尚无定论的概念论述之中，这意味着这种概念论述不仅没有表现出认同，反而掩盖了对目标和手段的持续反对。”

可以通过使这些解释更接近于一项特定的政策内容来防止出现另外的解释。一种与具体环境相关的解释将使原则、标准和规则更加明确。就像解释的范围缩小一样，政策选择和不法行为的机会也受到限制。因为共同的政策涉及共同利益和相互竞争的个人利益的成分，而且各种行为体都在争取赢得思想观念上的支配地位。

首先，应该继续考虑的是，解释的余地随不同类型的原则而有所变化。表面看来，程序和分配原则似乎有更多的自由，因为与实体原则相比，它们表现出更高程度的普遍性。然而，程序和分配原则更为牢固地扎根于机构制度之中。像辅助和内聚一样，这些原则已被写入条约之中，而且近期不再予以修订。它们被认为是上层社会的标准与规范，一旦应用于具体的领域和实例时，它们就会引起争议。自相矛盾的是，关于实际应用和解释的冲突显示出增强原则的倾向。即使行为体仅仅是事先空口答应它们，它们也可能再次转变成为制度化的参考论点，成为欧洲共同体治

理的术语。从日常事务应用和实践的意义上讲，它们已成为现行宪法的一部分。

另一方面，实体原则的定义和解释看起来更易受到社会经济行为体的影响。它们能够引进专业知识技能，为它们在某些问题上的观点提供政治支持。由于有得有失，机智应变的行为体将会云集欧洲活动舞台，并申述其理由。那种认为重要公私利益的“现代化联盟”可以设定议题的讨论是相当可信的。托马斯·许格林宣称这一联盟的构成毫无疑问的是：“‘委员会的政策制定者’、多层级公司的经理和以德国为最大的经济上强大的成员国政府。”通过称其为“现代化联盟”，特殊偶然事件的重要性已经正在引起人们的重视。这些通常都具有具体明确的功能和任务。

即使在欧洲联盟委员会或各个成员国政府内部，行为体也需要思想沟通。在对政府内部的不同任务负责时，它们认同专门的政策原则。环境政策就是如何寻找一个共同的基础以打破僵局的好例子。“可持续性”是委员会内部的环境主义者为了以对来自其他总司的同事也可以接受的方式提出其战略而使用的方案，这些同事的任务是防止单一市场明显遭受他们所称谓的“过分的政治干预”。类似的情况是，环境总司可能将基因工程定义为一种过程工艺，而且通过脱离联系，也可以使之远离像具体的生产调控一样高度竞争的领域。正是根据这一定义总司设法构建起一个松散的网络，因而形成了后来有关基因工程指南的内容。概念和定义首先为委员会内部，其后为成员国和利益群体之间的一致奠定了基础。

这两个例子说明，即使在欧洲共同体机构内部，政策概念的定义解释也存在很大的争议；它不一定受经济逻辑的支配，而是根据相关行为体的力量和利益平衡来决定。

欧洲共同体治理与成员国治理：走向趋同还是差异

如果我们赞同在欧洲联盟层级上至少存在一种向网络治理发展的倾向，那么这将如何影响成员国层级上的治理模式？欧洲治理将出现趋同还是我们将面对极为不同的模式？我们是否能讲述国家治理模式的转型将何时发生？为何要发生？以本书文章为基础，我们的观点是，欧洲共同体治理对成员国的影响主要取决于如下三个可变因素：

第一，欧洲共同体治理的性质；

第二，各个国家的治理模式及其制度化的程度；

第三，从转型成本和将来解决问题能力的收益来看，国家治理模式适应欧洲共同体治理的成本收益之比。

传统的观点是，欧洲共同体权限的不断增大（正在涵盖越来越多的政策领域）和干预的频率与深度对成员国产生深刻的影响。我们通过研究已经积累了这些影响的经验证据，但是它们既不明确，也没有指明任何方向。首先，可以假设，多个欧洲共同体政策领域中治理模式的部分重合没有给成员国以清楚明确的指导。而且，在各个政策领域内部和跨政策领域之间，欧洲化的程度都会有所不同。此外，一项政策在成员国层级上得以贯彻执行的合法工具也很重要。欧洲共同体的法规比欧洲共同体的指令所留下的选择余地更小，欧洲共同体指令在将欧洲共同体决定转变为国家法律时包含有更多的灵活性。

其次，国家治理模式的继续存留随成员国的不同而不同。在很多研究中，国家制度发展的“路径依赖”非常明显。欧洲共同体和国家治理模式的扩散借以改变成员国中既定体制的方法有赖

于规定的国家结构。除了整个国家背景外，部门的政治和社会环境也必须考虑进去。在每种情况下，制度化的差异程度极其重要。再者，为了预测变化的可能和方向，必须分析那些可能受到影响的国家治理模式的要素：政治过程的基本原则、公私关系、国家制度结构以及政策与决策方式。

尽管机构继续存在，但新的实体政策概念的推广影响着国家治理模式。以可持续发展和市场主义的优先地位为例，显然，如果不注意它们包含在全球经济和环境的松散模式之中，确实很难探寻概念的起源，并评估它们的效果。毫无疑问，接受这两个概念已得到全球舆论的支持。然而，欧洲共同体是一个经常变化的机构。本书中马克·阿斯平沃尔把“交通运输市场的自由化”视为“一种很多国家尤其是地中海国家不愿独立于内部市场计划所做出的决定”。这一观点对许多其他部门的自由化同样有效。

在本书中，安德烈亚·伦休认为欧洲共同体对国家治理模式最明显的影响就是提出“政策文件”。很明显，制订和贯彻执行欧洲共同体政策对国家制度结构进而对国家政策的影响很小。在大多数成员国中，欧洲共同体政策的协调与谈判已经融合到既定的常规和实践之中，并在正式的结构和程序中引起相当有限的变化。这一点适用于单一机构如国家议会和国家行政机关，以及它们的一般作用。甚至国家行为体对通过欧洲共同体法和欧洲法院实现的政治过程的法制化的反应也有着广泛的不同，而且受到现存国家法律制度和实践的影响。

最后，就国家对欧洲共同体治理模式的反应来说，适应成本可能是至关重要的。在比较分析中，维维安·施密特和安德列亚·伦休强调指出，当欧洲共同体层级上的网络治理模式和不同的国家模式即法国、英国、西班牙与意大利的国家主义，德国的团体主义以及荷兰的网络同时出现时，欧洲共同体网络治理模式就会

发生影响。在他们看来，国家主义最不可能采取网络治理模式。这两种体制的差异太大：欧洲共同体网络以包括大量的公私行为体为特征。它们的相互作用以实体、程序和分配原则为中心。个体行为体的能力相当弱，它们的关系是由相互依赖来规定解释的。相反，国家主义以对自主行为的偏爱和公私行为体的自私自利方面为特征。由于组织机构的高度集中，国家行为体具有较强的行动能力。这种治理模式向网络治理模式的转变将伴随着高昂的交易代价和公共行为体自主权的丧失。

然而，有趣的是，人们可以注意到，即使在这种情况下，反应也不一致。在法国、希腊、意大利和西班牙，“政策制定中政府自主权的丧失在很大程度上已经为人们所接受”。一方面，法国以在欧洲获取更大的支配权为交换条件接受了这一点，另一方面，意大利、希腊和西班牙接受它的交换条件则是政治经济的现代化计划。只有英国自称其角色为“勉强的合作伙伴”。显然，除了欧洲共同体治理模式与占主导的国家治理模式的冲突外，对保护国家模式的有限能力和说服或迫使他们接受某种适当治理模式的能力的认识了解也会影响国家的反应。资源的缺乏和概念上的从属性增强了学习和适应的倾向。因此，较小和较穷的成员国更有可能接受国家治理模式的转型。

欧洲治理也对国家层级上既定的行为体群体产生影响。有几篇文章特别强调欧洲共同体层级上“利益集团活动的激增”，有关这一题目的文献资料也大量出现。自单一欧洲法案以来，欧洲共同体政策范围的不断扩大和欧洲共同体决策规则的变化已经将私有行为体引入到游戏之中。可以普遍地设想，多层级网络可以瓦解既定的国家行为体群体，为追求自我利益创造新的机会。欧洲共同体为构建跨国联盟、发展新的分裂阵营和暂时隐蔽的分裂行为的重新复活提供了新的活动空间。

欧洲共同体可以创设一个为公私行为体提供新的法律和政治机会的机构，这种方法受到书中数篇文章的重视。在分析专业服务的自由化时，吉尔·洛韦基评价了欧洲共同体法和欧洲法院对利益协调模式的影响。在她看来，接近欧洲法院的机会允许国家层级上的"政策旁观者"出现在欧洲共同体层级的中心舞台，而且如果成功的话，已经使得个体专业成员（或个体服务接受者）能够挑战甚至战胜各种根深蒂固的限制性的国家和次国家实践，这些实践已成为成员国部门治理结构内部"政策知情者"之间联盟建设的产物。新的争讼实践以非法手段引发了治理转型过程。

然而，当仅仅一个法律案件就足以发起政治改革时，接近政治机构的机会和对政治决策的影响也就成为一个资源和行为体关于政策概念与原则观念的合适性问题。所以，它们依赖于欧洲共同体机构的性质和前景，同样有赖于那些成员国和利益集团。有几项研究已经指出，由于市场主义的至高地位和经济利益集团占优势的组织和信息资源，欧洲共同体利益代理体制偏重于生产者的利益。社会利益集团、消费者协会、环境保护群体甚至劳工组织不仅控制的资源较少，组织能力较弱，而且一般来说，他们也依赖一个"发起者"总司和影响较小的欧洲议会的政治支持。即使获得了这种支持，他们也是一个"脆弱的联盟"，因为弱小的利益集团与地位较低的委员会总司和只可参加少数职位的欧洲议会政党集团联合在一起。另一方面，各总司常常顾及自身的经济利益。

只有在符合主要行为体的政策概念时，弱小的利益组织才能获得利益。欧洲能源分配组织提供了一个合适的例子，它是一个由多个西班牙和法国的地方电力经销商所建立的小型欧洲利益组织。当几乎所有欧洲大陆公用公司都反对电力市场自由化时，欧洲能源分配组织协会成员支持欧洲共同体的方案，并由此被赋予

了进入委员会的权利与机会。从资本和生产份额的角度看，它们仅仅代表了欧洲共同体电力部门的极小部分，尽管如此，他们仍然是获胜联盟的组成部分。这一情况表明，利益集团的经济力量并不一定决定政策产出。其影响可能有赖于联盟合作者对公共行为体在需要社会支持新政策设想时的价值效用。这种情形显示出相同利益和适当信念系统的重要意义。

但是，整体状况进一步证实了一种众所周知的主张，即欧洲化为资源丰富的行为体提供了机会。因此，在谈到网络治理时，我们不应该掩盖分配公平可能遭受损害的事实。行为体为何如此依赖资源的一个原因是，为使游说有效，利益集团必须在欧洲共同体和国家两个层级上存在。尼尔斯·西德纽斯发现，将决策责任推给欧洲共同体并不意味着民族国家行为体和私人行为体之间的关系正在减弱。相反，有几个国家利益集团甚至加强了它们与国家机构的联系。欧洲化已经导致了机构和利益协调战略的重组。公私行为体在此过程中是否已经获得利益还难以评说。根据埃德加·格兰德的观点，在欧洲共同体决策的横向与纵向谈判中由公共行为体所招致的自主权的丧失同时可以允许它们获得相对于私人行为体的自主权。“自我约束”战略提供了抑制社会经济利益组织需要的方法。本书的多篇论文都已突出强调了这种所谓的“薄弱矛盾”。

不过，依然很难得出有关欧洲共同体决策中公私行为体相互影响的明确结论。一方面，容易接近欧洲共同体机构、这些机构的资源依赖和它们对功能代表的需要似乎都成为有利于实力强大的私人行为体的决定因素。另一方面，欧洲共同体体制的复杂性和决策过程中公共行为体的核心地位使利益集团的决定性影响更难发挥。本书所分析的那些部门自由化的情况可以视为“重要的实例”。面对来自与国家行为体有着根深蒂固的政治关系的强大

经济行为体的阻力，常常需要进行根本改革。但是，这些调整改革的成功不能仅仅认为是机构结构的特殊性质。全球竞争意识、全球反调整改革和欧洲共同体市场一体化的支配地位都促进了部门的自由化。

当我们就这一点所做出的结论看起来更不确定时，我们想对“薄弱矛盾”的一般关系提出质疑。因此，已进行的研究工作的经验有效性问题必定被视为瑕瑜互见。首先，它以欧洲共同体研究和技术政策的经验研究为基础。目前，人们大体上可以接受合作信息技术方案（即欧洲信息技术研究战略计划）是以后欧洲共同体技术计划的前身和催化剂。欧洲信息技术研究战略计划是由委员会和反对大国行政机构优先权的大型欧洲信息技术公司联合发起实施的。因此，欧洲信息技术研究战略计划的创始必须视为一个国家行政部门实际上不得向大公司和委员会让步的例子。所以不能仅仅提及公共领域或私人领域，而有必要将公私部门分解开来。这将更详细地分析谁是赢者谁是输家。在民族国家政府内部，主要是领导部门在与私人行为体和其他国家公共行为体的关系上将赢得自主权。它们在欧洲共同体层级的谈判中可以垄断专业技能和信息。

选取子系统层级方法还表明了另外的观点。内部谈判压力意味着公共行为体的地位不能归因于利益组织的影响。以电力自由化为例，主要的政策概念已由国家利益集团制定：“单一购买者”概念由法国电力部门提出，然后为法国工业部所接受，经过稍加修改，推广到欧洲共同体层级。“第三政党谈判道路”概念由德国工业能源消费者倡导并为欧洲联盟委员会所采纳。结果，在欧洲共同体层级谈判时，成员国行政部门不仅卷入内部争论中，而且可以发现它们自己对由来自他国的国家利益集团所支持的政策概念做出反应的能力，并且必须面对跨国联盟。

当把欧洲共同体的指令转变为国家法律时，成员国行政部门可能不得不接受与它们自己的优先权相反但得到国内利益集团支持的欧洲共同体提案。在有关欧洲共同体电力自由化指令转化成德国法律的谈判期间，作为主管部门的德国联邦经济部必须赞成德国市政公司坚持将法国“单一购买者”提案融合到针对部委反对派的国家法律中去。这就意味着一个由法国电力部门产生并与德国经济文化相反的提案现在可能会成为德国电力部门的重要组成部分。

结　论

收集在本书中的文章认同一种在欧洲共同体层级上能显示整体特征的治理模式的复杂混合体。尽管成员国治理模式普遍不同，具体领域也变化多样，但是大多数欧洲共同体政策领域仍然表现出以网络治理为主的特征。欧洲共同体脆弱的民主合法性及其复杂多样的构成和设置就包含在这种特殊的治理模式之中。这种模式被广泛认为能够减少欧洲共同体成员国和社会经济行为体的复杂多样化，并通过推行功能代表要素弥补民主责任的缺乏。

因此，欧洲共同体网络管理模式的基础在于一整套有关欧洲决策的原则和规范：有关治理欧洲共同体适当方式的基本信念系统为国家和私人行为体设置了一个重要路标。在这一基本信念系统下，第二组分配、程序和实体概念在多层级网络中具有重要意义，并影响具体领域体制的形成。

即使出现了转型压力，欧洲共同体治理对成员国和公私关系的影响也不明确。因为各种不同的治理模式存在部分重合，国家治理模式又经常表现出高度的制度化，因此来自布鲁塞尔的信息总是模糊不清。最明显的就是在政策和政策工具方面对欧洲共同

体治理的适应，然而国家机构安排似乎更加难以渗透。就像实行国家主义体制的成员国正在出现的不同反应已经证实的那样，纵使成员国实行相同的国家治理模式，它们对欧洲共同体治理的反应也有差异。

（吴志成　编译）

行动的呼吁：珍爱“我们的全球之家”

（摘　要）

治理、变化和价值

过去，全球治理总是被看做主要是与政府间关系相关的事情，但现在，不仅政府和政府间的机构，还有非政府组织、公民运动、跨国公司、学术界以及大众媒体都卷入其中。全球市民社会，还有许多强化着人类总体意识的运动的出现，反映了人民越来越能够、也越来越希望支配自己的生活。

国家仍然是主要行动者，但它必须与其他行动者合作。联合国应当发挥关键的作用，但它无法统揽一切工作。全球治理并不意味着世界政府或世界联邦。有效的全球治理需要我们为未来描绘一幅全新的图景，它对政府、对人民都提出了要求，要求他们意识到，他们别无选择，只有共同合作，才能创造出合乎他们自己、也合乎子孙心愿的世界；有效的全球治理还需要对民主价值的坚定信仰，而这种民主是根植于市民社会中的。

过去的半个世纪所发生的变化，使得地球村日益成为现实，在这里，全体公民越来越相互依赖，越来越需要相互合作。需要全球居民一致行动的事务正成倍增长，远处发生的事情对我们的

影响正日益加强。

我们相信，要提高全球治理的质量，最为需要的，一个是可以在地球村里指导我们行动的全球公民伦理，一个是灌输了这种伦理的领导阶层。我们呼吁共同信守全体人类都能接受的核心价值，包括对生命、自由、正义和公平的尊重，相互的尊重、爱心和正直。进而，我们相信，只有接受一套共同的权利和责任观念，才最符合人类整体的利益。

它应当为全体人民规定如下的权利：

——安全的生活；

——公平的对待；

——谋生和为自己谋福利的机会；

——通过和平的手段界定、维持他们之间的差异；

——参与各级治理；

——为摆脱非正义而自由、公平申诉的权利；

——平等的知情权；

——平等的分享人类共同资源的权利。

与此同时，他们也必须履行以下义务：

——推动共同利益；

——考虑行为对他人安全和福利的影响；

——促进平等，包括性别平等；

——追求可持续发展，保护人类共同的资源，以此保证未来世代的利益；

——保护人类的文化和智力遗产；

——积极参与治理；

——努力消除腐败。

民主为保证公民的基本权利提供了最好的环境，为和平与稳定提供了最有利的基础。然而，世界还需要保证少数族裔的权

利，反对战争，反对腐败。民主不仅仅指定期选举中的投票权。民主原则在全球关系中，也应该像在处理国内关系时一样得到尊重。

主权曾是国家间体系的基石。然而，随着人类相互依赖程度日益增高，领土、独立和不干涉已经不复具有原来的意义。在某些地区，尤其在涉及人类共同资源的时候，主权应当属于人类集体。此外，现在对国家主权最大的挑战往往来自国内。

主权和不干预原则应当适应新的需要，承认国家权利和人民权利之间、国家利益和地球村利益之间应当保持平衡。我们不再是置身彼此分离的国家组成的世界里，而是置身在地球村，现在到了我们在这种新的情境下重新考虑自决权的时候了。

本报告探讨的范围涉及安全、经济相互依存、联合国和法治这四个领域，而且都是把它们置于这样一种背景下——新兴的地球村、新兴的应当成为地球村治理原则的诸多价值观念——加以探讨的。在各领域中我们仅限于讨论与治理相关的内容，然而，这往往涉及更为本质的问题。

推动安全

过去全球安全的观念仅限于强调国家的安全，但现在应该予以拓展，应该把人类的安全和我们这个星球的安全都包括在内。未来的国际协议应当体现以下六项原则，它们应当成为未来时代安全政策的规范性要求。

①全体人民，一如全体国家，都应该有获得生存的权利，所有国家都有义务保证这些权利。

②全球安全政策的基本目标应该是，通过消除对人类和地球安全造成危险的各种经济、社会、环境、政治和军事条

件，通过对危机的预警和控制以防其上升为武装冲突，从而实现防止冲突和战争，维持地球环境和生态系统的完整统一的目标。

③军事力量除非用于自卫，或者得到联合国的批准，否则不能作为合法的政治工具。

④军事力量的发展如果超过自卫所必须的要求和联合国行动所支持的范围，即对人类安全构成威胁。

⑤大规模杀伤性武器即使用于国家防卫的目的，也不能作为合法的工具。

⑥武器生产和交易应当接受国际社会的控制。

人类的行为和人类的数量经过史无前例的增长，目前已经影响到生命赖以存在的基本条件。必须立刻采取行动控制这些行为，控制人口增长，将其限制在可接受的范围内，从而使地球的安全免遭破坏。

国内事务的不干预原则不应当被轻视，然而，另一方面，必须强调，当个别国家的人民处于严重危险中的时候，这也关系到整个国际社会的权利和利益，在这种时候，联合国应当基于人道主义的理由加以干预，这已经成为全球的共识。我们建议联合国宪章应当增加一条修正案以批准这类干预，同时，也应该对之加以严格的限制：应当由经过改革的联合国安理会判断这类对人民安全的侵害是否已经达到极其严重的地步，从而国际社会必须基于人道主义的理由做出回应。

应该允许非国家行动者享有一项全新的“申诉权”，使其可以要求安理会对某国内部发生的大规模威胁民众安全的局势加以注意；这项权利应当写入联合国宪章修正案。同时，当发生国家间纠纷时，修正案还应当授权安理会召集冲突各方，按照宪章所规定的和平解决国家间冲突的机制来解决冲突。如果这些努力宣

告失败，那么，应当授权安理会根据宪章第七条采取行动，但它仅限于如下情形，即当安理会做出决定，认为按照前述的宪章修正案可以判定人民安全已经受到大规模侵害，从而干预才属正当。即使在这种时候，武力也应当是最后的选择。

我们建议采取两项措施以改善联合国的维持和平作用。首先，必须尊重联合国领导权的完整性，每一次行动都应当由派兵参加行动的各国选出代表组成协商委员会；其次，尽管我们仍然应当坚持直接与冲突有利害关系的各国不应该派驻军队的原则，但我们应当放弃早先的另一种观点，即认为应当禁止安理会常任理事国在维和行动中发挥积极作用。

现在，各种地区性组织有可能参与联合国的行动以解决冲突，所以，我们支持联合国秘书长要求在宪章第八条的规定下发挥地区性组织的积极作用的要求。

在冲突发生之初，联合国应当能够在短期内迅速征集一支强大可靠的维和部队，现在建立联合国志愿军的时机已经成熟。我们设想这支军队的规模不超过一万人。它的成立，并不是要取代预防性行动，取代传统的维和部队，也不是要取代宪章第七条所规定的大规模军事行动；它的目的只是要填补此前存在的真空，为安理会配备紧急的、可靠的军事力量使其有能力支持预防性的外交行动。它的存在只是一种威慑，使谈判和和平解决冲突的努力得到支持。

国际社会必须利用减少防卫开支所获得的某些资源，增加维和行动的资金。维和行动的开支应当计入年度预算，由各成员国根据对其能力的评估而承担；应当增加维和行动的储备资金，以便利维和部队的迅速部署。

国际社会应当继续支持在所有国家逐步消除核武器和其他大规模杀伤武器的事业，并应当拟定一个十到十五年的计划以实现

这一目标。

消除核武器的工作可以在四个方面展开：

第一，尽早批准、实施就核武器和大规模杀伤武器问题已经达成的协议；

第二，无限期延长核不扩散条约的适用期；

第三，达成终止核试验的协议；

第四，所有有核武器国家之间进行磋商，以便开始减少并最终销毁核武器的进程。

所有国家都应该签署、批准有关化学和生物武器的公约，从而使我们的世界在进入 21 世纪的时候可以免受这些武器的威胁。

所有主要军事大国首次有兴趣、也有能力在全球范围内削减军事能力。国际社会应当把全球政治的非军事化作为首要目标。

捐助机构和捐助国家在提供援助之前，应当对一国的军事开支做出评估，应当建立非军事化基金以帮助发展中国家减少军事义务，全球军事开支到这个十年的末尾应该削减到 5000 亿美元。

各国应当立刻开始谈判，以就减少武器贸易达成协议，包括就强制进行武器登记、禁止国家拨款或者资助武器出口做出规定。

经济相互依存关系的管理

全球化可能扩大贫富差距。现在，在世界越来越复杂、越来越富裕的同时，全球也出现了一个被边缘化的下层阶级。

金融市场和其他市场全球化的速度已然超过了各国政府的能力，使它们无法提供一个必要的框架以实现统治和合作式的安排。在全球化的经济中，国家防止两极分化的行动受到了极大的制约，然而，与此同时，为产生一种国际公共政策的全球治理结

构仍然很不完善。

现在，建立一个能为全球经济、社会和环境问题提供领导人才的全球论坛的时机已经成熟。这个论坛应当比七国会议、或者布雷顿森林体制更具有代表性，比现有的联合国体制更有效率。我们倡议建立一个由各国高级领导人参与的经济安全委员会，它仅仅担当协商讨论的职能，它的影响力将取决于它的工作成效及其对成员国的影响。

经济安全委员会的任务包括：

第一，对世界经济的总体状况、主要政策领域的相互关系进行持续不断的评估；

第二，提供一个长期的战略性政策框架，以便实现稳定、平衡和可持续发展；

第三，努力保持各主要国际组织在政策目标上的一致性，尤其是布雷顿森林成员国和世界贸易组织。

经济安全组织应该是联合国家族中的一个独立成员，其结构可以仿照安理会，不过成员资格不必完全重叠，可以保持独立。

目前世界上跨国公司的总数已达3.7万个，外国投资的速度远远超过贸易发展的速度，我们面临的挑战是确立一个规则与秩序框架，以便在最广泛的意义上实现全球竞争。世界贸易组织应该建立一套强有力的竞争规则，同时，还应当成立一个全球竞争管理局，以检查各国的改进措施，解决相互之间的不一致。

布雷顿森林体制必须加以变革，以便能反映经济现实；各国的投票权数应当以建立在购买力平价基础上的国内生产总值为衡量标准。

国际货币基金组织的角色也有待改进，表现在以下方面：

第一，应当增强其能力，使其能够借助低约束补偿财政（low-conditionality compensatory finance）在国际收支差额（bal-

ance-of-payments）上提供支持；

第二，监督国际货币体系，以确保各主要国家的国内经济政策保持前后的一贯，避免对国际社会其他国家造成损害；

第三，发布一个新的特别提款权规定；

第四，增强其支持名义汇率的能力，以促进汇率稳定。

对于某些国家而言，在未来很多年里要避开低收入、低储蓄、低投资的陷阱，一个主要的出路就是寄希望于援助。它们没有其他选择，只有在政治上采取现实的策略，以便鼓励外来援助，证明自己具有投资价值，包括吸引政府捐助者、私人部门和非政府组织的联合财政支持（co-financing），以便扩大援助的基础。

围绕着发展中国家的债务问题，现在出现了一种虚幻的满足感。有必要为高负债、低收入的国家采取激进的减免债务措施，至少完全实现"特立尼达条款"的规定，包括在多边债务问题上的规定。

对于环境问题，各国政府应当尽可能利用市场机制，包括采取环境税、买卖许可（traded-permits）等措施，并根据"谁污染谁付费"的原则进行收费。我们支持欧盟提出的煤炭税建议，这是第一步，最终将导致一个完整的根据资源使用而不是根据就业和储蓄纳税的体系；我们鼓励更广泛地采取这类措施。

目前，在建立一项全球税收的问题上人们已经达成共识，这项税收的目的是服务于整个地球村的需要。而首要的一步是订立一个服务于全球目的的全球财政计划，其收入包括对使用地球资源的活动，包括航空线路、海洋线路、渔业捕捞等实行收费，还包括根据各国同意、按照条约规定征收的税收。这里，对外币交易征税，还有在多国公司中创建一种国际法人税，都是可行的选择。

改革联合国

我们不认为应当解散联合国，以便为建立一个新的全球治理机构让路。只要各国政府愿意，即可以对联合国有效地实施许多必须的改革而无须更改联合国宪章。不过，为了提高全球治理的效果，有必要对宪章内容做出部分修改。

联合国改革必须反映变化的现实，包括市民社会在推动全球治理方面所表现的崭新的能力。

联合国体系的改革，关键的一步是安理会的改革。由于五十年前的历史事件，常任理事国的资格仅限于五个国家，这在今天是不可接受的；同样，大国否决权也是无法让人接受的。增加新的成员，继续授予它们否决权，这只是一种倒退。我们建议实行如下一种两阶段的改革进程。

首先，确立五个新的常任理事国，其服务期限一直到第二阶段改革进程开始为止。我们设想，这五个国家，两个来自工业国家，其余三个分别来自亚非拉。非常任理事国名额应当由 10 个扩大到 13 个，安理会决议所需要的票数也应当由 9 票增加到 14 票。为了便于最终完全取消否决权，应当与原有常任理事国达成一项协议，规定其除非在特殊的、生死攸关的情境下，不能使用这项权利。

第二个阶段大约在 2005 年左右开始，其时，否决权已经废除，常任理事国的地位已经接受审查，而新的环境因素也已经被充分考虑，——如地区间组织正日益强大，——这时，可以对安理会成员资格——包括对上述的种种安排——进行充分的审查。

出于地球安全的考虑，托管理事会应当享有对人类共同资源的托管权利。

应当重新发挥联合国大会的作用，使其成为全球的论坛，其措施可以包括，定期的专题会议，有效地行使预算方面的权威，简化日程和程序，等等。我们还建议为市民社会提供一个年度论坛，参与论坛的各组织代表由联合国大会正式认可，成为"市民社会组织"。论坛可以在联合国大会会议厅举行讨论，时间可以安排在大会年度会议之前。国际市民社会应当自己参与决定其特征、功能。

为保障人民安全而规定的"申诉权"，其落实需要一个新的机构"申诉委员会"，它应当是一个高级别的专家小组，成员有五到七人，他们独立于各国政府，专门处理申诉问题。它有权向联合国秘书长、安全理事会或者联合国大会提出处理意见，批准按照宪章规定所采取的行动。

根据以往的经验，同时，鉴于我们提出了建立经济安全理事会以及其他一些建议，我们主张废除联合国经济和社会理事会。联合国体系必须不断地改革，关闭那些无法按照客观的标准证明其存在合理性的机构。我们认为，对于联合国贸易发展大会和联合国工业发展组织也同样如此；我们建议就此事项进行深度的审查。我们的这些建议也是我们整个提议的不可分割的一部分，目的都是为了改善全球的经济治理，——其中显著的一点就是建立经济安全委员会。如果政策的领导权始终掌握在少数国家组成的理事会手里，那么，必然不可能产生均衡的治理安排，——如果原有的专为矫正不均衡而成立的诸如联合国贸易发展委员会这类组织又被解散的话。

为了使妇女也能成为全球治理的核心，有必要在联合国秘书长办公室增设妇女问题高级专员一职，同时在各专门机构也应当设立类似的职务。

联合国应当支持地区主义；现在，地区主义在全球的影响正

蒸蒸日上，联合国有必要适应时代的要求。区域性机构应当视为全球治理的均衡体系中重要的一环。至于联合国地区经济委员会是否还能继续发挥作用，这有必要加以审视；它的未来应当由各地区协商决定。

应当从根本上改革联合国秘书长的任命程序，而且，任期应当仅限于七年。其他联合国专门机构、基金和计划的负责人任命程序也应当加以改革。

加强世界范围的法治

未来的地球村应当以法治为特征，所有成员包括最弱小的成员都应当在法律面前一律平等，没有人（包括最强者）可以凌驾于法律之上。我们尤其建议加强国际法和强化国际法院的作用。

联合国所有成员国，凡是此前没有接受国际法院强制性司法裁决的，都应当服从。法院的议事程序应当加以修改，以提高其对各国的吸引力，同时，避免使自身的完整性受到损害。

法官的任期以十年为限，不得连任；应当引入一套体制，以便可以甄选具有司法技能和客观公正的法官人选。联合国秘书长有权将国际事务的法律问题——尤其在冲突的早期——提交法院征询意见。

安理会应当任命一位杰出律师，以便在遭遇国际法方面的问题时可以在相关的各个阶段征询其意见。它应当更好地发挥世界法院的作用，使之成为各种建议和意见的源泉，同时，自己应当避免在个案中成为国际法的裁决者。

我们无意提出任何正式的强制实施手段，然而，如果裁决无法得到自愿服从，安理会可以根据宪章第 94 款采取措施，实施世界法院的决议及其他国际法义务。

应当迅速建立国际刑事法庭，并为之配备有丰富经验的高素质独立检察官。

应当授权国际法委员会和其他合适的机构，以对如何便利国际法立法问题进行探讨。

进一步的建议

我们已经提出了许多建议，其中许多项都是着眼于长远的未来。现在，我们要再往前走一步，为如何考虑这些建议和其他类似建议提出某项适用的程序。

就在我们的委员会开会期间，我们目睹了一系列事件：欧洲货币由于不受控制的投机势力的作用，已经成为其手中的人质；在发生贸易战时，强国的经济可以互相对抗，而弱国经济则只有崩溃；在巴尔干，发生了种族清洗；在索马里，出现了一个"不成功的国家"；卢旺达则发生种族灭绝；在前苏联，核武器并没有得到安全的处置，而新法西斯主义又在西欧甚嚣尘上。

联合国则面临更多的要求。它的存在本身就不断地在提醒人们，所有的国家都构成了这个世界的一部分，虽然也有大量证据显示世界仍然存在着许多分歧。今天的相互依赖要求人们承认这个世界的统一；人们不仅要成为邻居，还必须成为好邻居。

我们的报告正值联合国举行周年庆典时发表，它所关系的，并不仅仅是这一事件，或者，仅仅是联合国体制本身，它是在向更长久、更广大的时空范围发言。虽然如此，联合国及其未来的命运仍然是我们关注的中心。国际社会借助联合国的周年纪念，重新表达了自己对宪章精神及其所体现的国际主义的忠诚，并开始了一个使全世界走向更高层次的国际合作的进程，这一点是极

为重要的。这一进程应当以联合国为中心，但并不应当局限于联合国。

我们所提出的建议并非联合国周年纪念惟一要考虑的建议。各种报告和研究都谈到了变革的问题，并提出变革所应采取的形式，这充分反映了人们已经广泛地意识到，变革势在必行。然而，单有这一切并不能确保就会采取行动以达成最后的变革。变革的意愿并非到处都存在，所有的努力很容易因为刻意的阻挠、或者仅仅因为惰性就烟消云散。进而言之可能出现这样的情形，变革措施的出台原本是为了防范某类危险，结果，变革过程却恰恰受到这种危险的主导，这看似矛盾但却是事实。

我们不禁回想起当年在联合国成立过程中曾经激励人们的那些图景，回想起在全球治理的新时代引领着我们的那种创新精神。今天，我们仍然需要这种精神。

我们担心，如果只是遵照常规的进程来推动改革，最终的结果很可能只是一些零敲碎打、不足以产生预期效果的行动。因此，我们希望为此能做特意的安排。历史上联合国宪章曾有过四次修正，不过，修改宪章只是改革的最后一步，多数的情况，我们所提议的变革措施并不需要这种修改。

最终的进程应当在政府间、在较高的级别上进行，由此可以为一个新的世界秩序——它的轮廓，已经由专为周年纪念而设计、完善的那些方案做了勾勒——授予政治上的通行证。

鉴于这样一个进程最有可能就一个新的全球治理体系达成协议，我们尤其需要做精心的准备。准备过程必须允许市民社会参加，这个过程，比较晚近所有世界性会议的准备过程，应该吸引社会上更多的部门参加。在这里，许多观点可以得到仔细的审查；在这里，应该允许各家畅所欲言，自由争论。

我们建议，联合国大会应该批准在 1998 年召开世界治理会

议，然后，到2000年批准并实施会议所达成的全部决议。这样，整个准备过程就有两年多的时间。

目前可以针对各种提议马上采取行动，而不必等到最后的会议。许多变革措施并不需要修改宪章，某些变革已经在实行之中。我们鼓励各个层次上的改革行动，——当然，我们不希望不是以某些特殊决议，来代替由一个有充分代表性的论坛所推动的系统性变革。

非政府部门也将承担特殊的责任。如果我们以及其他方面提出的措施有其价值，那么，国际市民社会应当说服各国政府认真考虑这些措施。借此，可以使"我们各国人民"较之50年前发挥更大的变革作用。我们呼吁国际市民社会、非政府组织、商业部门、学术界、职业团体尤其是年轻人，一起加入这场推动国际体系变革的运动。

只要人民有这样的愿望，就可以迫使各国政府开始变革。我们时代所有的重大变革都是这么发生的，妇女解放、环境运动就是例子。如果世界人民将会在一个地球村里，按照相应的价值观念生活，那么，他们必须为此打好基础。我们相信他们将乐于为此而努力。

呼唤真正的领导

无论全球治理表现出多少维度，无论其机制如何更新、扩大，无论其内容受何种价值观念的支配，全球治理的品质好坏，最终仍是取决于领导层。在我们的工作中，我们始终意识到，我们的提议在多大程度上能够实现，要取决于在各个层次上是否有更好的领导。

在21世纪的前夜，面临新兴的各种挑战，世界需要做出明

智的反应，然而，我们却为大量的人类事务缺乏真正的领导而感到忧虑。整个世界在各个层次上，在国家、地区和国际社会，在共同体内部，在国际组织中，在政府和非政府机构中，都需要可以信赖、持续而稳定的领导。

我们所需要的领导是主动进取的，而不是单纯做被动的反应；它极具创造性，而不是按部就班；它着眼于长远，着眼于未来的世代，——今天正是为了他们的缘故而交付在我们手里。我们所需要的领袖，他们受到远大理想的激励，受着伦理观念的支持，具有卓越的政治勇气，而不是仅仅盯着下一次选举。

这种真正的领导并不会把眼光限于一国之内，它可以超越国家、种族、宗教、文化、语言和生活方式的差异，它所面对的，是更大范围的人类选民，内心充满了对他人的同情，对地球村的责任。

今天，在世界各地，人们都深感需要真正的领导；正是由于缺乏这样的领导，才导致了今天的变化无常，动荡不安，造成了普遍的无力感和无根感，同时，它也是各地所以会纷纷转向内部事务的一个关键因素。我们所以看重价值观念，强调领导的实质作用，看重伦理基础对于全球治理的重要意义，原因正在于此。没有领导的地球村是一个危机四伏的地球村。

我们所谈论的领导，并不仅限于最高的国家和国际层次，它涉及各个层面的教化和启蒙，包括地方和全国性团体、议会和行业部门、科学家和作家、小型共同体组织和大规模的全国性非政府组织，形形色色的国际机构，私营部门和跨国公司，尤其是媒体。

今天，领导工作面临的一个巨大挑战是，如何把国内的行动要求和国际合作中的强制规定协调起来。这虽然不是什么新的挑战，但是，由于全球化削弱了国家独自实现自己目标的能力，迫

使它必须和外界越来越多地合作，从而使得上述的挑战变得前所未有的剧烈。开明的领导必须能够洞察国家利益之间的一致性，必须具有足够的政治勇气，以告诉人们世界已经与以往不同，告诉人们必须以一种全球治理的新精神替代国家之间永远敌对的陈旧观念。

如果不是这样，前景将不堪设想。那时，各国都把推动本国利益看做美德，各国和各国人民互相之间争斗不休，各方都希望获得优先的地位，这样的斗争不会有胜利者，每一方都是输家。伟大的才智由于自私心理的驱使，将成为人类自我毁灭的工具。而能够避免这一切的领导又并没有出现。希望还在于人民——人民可以要求自己的领导人顺应时势，拒绝接受人类与人类的战争。我们的希望还在于，未来的时代有可能为我们提供这种真正的领导。

地球村就其真正的意义而言就是未来世代的家园，全球治理就是要努力使它变得比今天更好。然而，如果未来的世代不能比他们的父辈做更多的准备以迎接这些任务，那么，所谓的希望只是虚幻。他们在走入下一世纪的时候，会较少受到民族国家时代所积累起来的那些根深蒂固的敌视态度和敌对体制的束缚。

新的一代将会知道，如果他们不尊重自然秩序的限制，注意维持地球的生存质量，那么，他们将日益临近灾难的边缘。他们将比之前的任何世代都更加感觉到自己共同组成地球上的人类，拥有更强烈的整体感；他们将比之前的任何时代都更加相互接近。

这就是我们地球村的希望！

（本文摘自：Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to "Our Global Neighborhood", edited by Errol E. Harris

and James A. Yunker, Westport: Preager Publishers. 1999 (pp.167～182)，林猛译)

参考文献

1. Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, The Emergence of Global Governance Theory (全球治理理论的兴起)，摘自：Martin Hewson, Timothy J. Sinclair (eds): *Approaches to global governance theory*, New York, University of New York Press, 1999. (pp. 3～22)。

2. Robert Latham, Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance (漂移世界中的政治——对全球治理的批评)，摘自：Martin Hewson, Timothy J. Sinclair (eds): *Approaches to global governance theory*, New York, University of New York Press, 1999. (pp. 23～54)。

3. James N. Rosenau, Toward an Ontology for Global Governance (面向本体论的全球治理)，摘自：Martin Hewson, Timothy J. Sinclair (eds): *Approaches to global governance theory*, New York, University of New York Press, 1999. (pp. 287～302)。

4. Ronald J. Glossop, Global Governance Requires Global Government (全球治理呼唤全球政府)，摘自：Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to "Our Global Neighborhood", edited by Errol E. Harris and James A. Yunker, Westport: Preager Publishers, 1999. (pp. 43～56)。

5. A Call to Action: Summary of "Our Globlal Neighborhood" (附录：行动的呼吁："全球之家"概要)，摘自：Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to "Our Global Neighborhood", edited by Errol E. Harris and James A. Yunker, Westport: Preager Publishers, 1999. (pp. 167～182)。

6. John C. de V. Roberts, Governance—An Opportunity? (治理——一次机会?)，摘自：Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to "Our Global Neighborhood", edited by Errol E. Harris and James A. Yunker, Westport: Preager Publishers. 1999. (pp. 33～42)。

7. Paul Wapner, Governance in Global Civil Society（全球公民社会中的治理），摘自：Oran R. Young ed., Global *governance: drawing insights from the environmental experience*, © 1997MIT.（pp. 65～84）。

8. Oran R. Young, Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order（全球治理：迈向一种分权的世界秩序的理论），摘自：Oran R. Young ed., *Global governnce: drawing insights from the environmental experience*, © 1997MIT.（pp. 273～300）.

9. Heikki Patomäki, Good Governance of the World Economy?（世界经济的善治？），*Alternatives* 24 (1999), pp. 119～142。

专有名词对照表

英文	中文
Amnesty international	大赦国际
Anarchy	无政府　无政府状态
Anti-reductionist sociology	反还原论的社会学
Aporias	疑难
Aryan Nations	雅利安民族
Balance-of-payments	国际收支差额
Balance of power	权力均衡
Belle époque	美好时代
Catholic Church	天主教堂
CFC	含氯氟烃
Civil rights	公民权
Civilty	礼貌
Coal and Steel Community	煤钢共同体
Coercion	高压统治
Collective action	集体行动
Collibration	自发调节

Concert of Europe	欧洲协调
Conference on Security and Cooperation in Europe	欧洲安全与合作会议
Détente	缓和
Deterrence	威慑
Direct foreign investment	外部直接投资
Disarmament	裁军
Domestic interests	国内利益
Economic Committee on Latin America	拉美经济委员会
Endangered species regime	濒危物种规制
Epistemic communities	认知团体
Epistemology	认识论
European Community (EC)	欧共体
European integration	欧洲一体化
European Nuclear Disarmament	欧洲核裁军组织
Evaluation criteria	评估标准
Figurational sociology	构型社会学
General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)	关税与贸易总协定
Gestalt	完形
Governance	治理
Governments	政府，政府统治
Green Peace	绿色和平组织
Governmentality	治理术
Hard geopolitics	刚性的地理政治学
Hyperliberalism	极端自由主义
Interest groups	利益集团

International institutions	国际制度
International Monetary Fund (IMF)	国际货币基金组织
International political economy	国际政治经济学
International regimes	国际规制
International Standards Organization	国际标准化组织
International telecommunications	国际电信
issue network	议题网络
Legitimacy	合法性
Most-favored-nation treatment	最惠国待遇
Mutual Assured Destruction	确保相互摧毁
Nebuleuse	混沌
Neofunctionalism	新功能主义
Neoliberal institutionalism	新自由制度主义
Neorealism	新现实主义
Newly industrialized countries	新兴工业化国家
Non-state actors	非国家行为体
Nonintervention	不干涉
North American Free Trade Zone	北美自由贸易区
North Atlantic Treaty Organization	北大西洋公约组织
Offshore	离岸
Ontologies	本体论
Order	秩序
Oxfam International	澳克法姆国际
Pareto optimality	帕雷托最优
Paris Club	巴黎俱乐部
Peloponnesian complex	伯罗奔尼撒情结
Panarchy	全景政治

policy networks	政策协调网
Polyarchy	多头政治
Post-Cold War era	后冷战时期
Post-hegemonic order	后霸权秩序
Post-industrial era	后工业时期
Post-modernism	后现代主义
Postpolitical phenomenon	后政治现象
Public goods	公共产品
Regimes	规制
Sheer scope	绝对空间
SOAs	权威空间
Special Drawing Rights	特别提款权
Spillover hypothesis	溢出假设
Structural adjustment programs	机构调整计划
Subnational actors	次国家行为体
Subsidies	补贴
Summit meeting	峰会，高峰会晤
Supranational actors	超国家行为体
Surveillatory	监管
TNCs	跨国公司
Transaction costs	交易费用，交易成本
Transnational actors	跨国行为体
Transnationalism	跨国主义
World government	世界政府
World Health Organization	世界卫生组织
World Meteorological Organization	世界气象组织
World Order	世界秩序